

Tehokkaan katumisen ohjelmat osana veropaon torjuntaa
Ruotsissa ja Yhdysvalloissa – Suomen lainmuutosehdotusten
arviointia

Annamari Tapioharju

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

TAPIOHARJU, ANNAMARI: Tehokkaan katumisen ohjelmat osana veropaon torjuntaa Ruotsissa ja Yhdysvalloissa – Suomen lainmuutosehdotusten arviointia

Pro gradu –tutkielma, XII + 73 s.

Vero-oikeus

Kesäkuu 2015

Pro gradu –tutkielman aiheena on tehokkaan katumisen ohjelmien käyttö veropaon torjunnassa. Tehokkaan katumisen ohjelmien tavoitteena on kerätä verotuottoja taakamalla alhaisemmat sanktiot niille verovelvollisille, jotka vapaaehtoisesti oikaisevat aiempien vuosien verotuksiin liittyvät laiminlyöntinsä. Tutkielmassa tarkastellaan Ruotsissa ja Yhdysvalloissa toteutettuja tehokkaan katumisen ohjelmia. Lisäksi tarkastellaan, millaisia muutosehdotuksia Suomen lainsäädäntöön on esitetty tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoon liittyen. Tutkielma on metodiltaan oikeusvertaileva sekä oikeuspoliittinen.

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyvät tehokkaan katumisen säännökset ovat olleet voimassa jo usean vuosikymmenen ajan. Yhdysvalloissa taas on toteutettu 2000-luvun aikana jo neljä offshore-sijoituksille suunnattua tehokkaan katumisen ohjelmaa. Näiden ohjelmien suosio on kasvanut erityisesti viime vuosina tietojenvaihdon kehittymisen ja kiinnijäämisriskin lisääntymisen myötä. Tehokkaan katumisen ohjelmien suosio riippuukin usein enemmän kiinnijäämisriskin suuruudesta kuin ohjelman varsinaisista ehdoista.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly tällä hetkellä säännöksiä, joiden nojalla ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavia sanktioita voitaisiin alentaa silloin kun verovelvollinen on oikaissut aiempien verovuosien laiminlyönnit vapaaehtoisesti. Myös Suomessa on selvitetty määräaikaisen tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönoton mahdollisuutta. Tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönotto onkin kirjattu toukokuussa 2015 julkaistuun hallitusohjelmaan. Valtiovarainministeriön valmistelun perusteella Suomen tehokkaan katumisen ohjelma tulisi olemaan voimassa määräaikaisena vuoden ajan ja se antaisi vapaaehtoisen oikaisun tehneille verovelvollisille mahdollisuuden välttyä rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Verot sen sijaan kerättäisiin normaaliin tapaan, minkä lisäksi verovelvolliselle määrättäisiin normaalit verotusmenettelylain mukaiset veronkorotukset.

Sisällysluettelo

Sisällys

SISÄLLYSLUETTELO.....	I
LÄHTEET.....	III
LYHENTEET.....	XI
1. JOHDANTO	1
1.1. TEHOKAS KATUMINEN OSANA VEROPAON TORJUNTAA	1
1.2. TUTKIMUSAIHEEN RAJAUS JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	4
1.3. TUTKIMUKSEN METODOLOGINEN LÄHESTYMISTAPA JA LÄHDEAINEISTO.....	6
1.4. TUTKIELMAN RAKENNE	9
2. VEROVELVOLLISUUS SUOMEN, RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN VEROJÄRJESTELMISSÄ.....	11
2.1. VEROVELVOLLISUUDEN LAAJUUS SUOMESSA, RUOTSISSA JA YHDYSVALLOISSA	11
2.2. ILMOITUSVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNNISTÄ AIHEUTUVAT SANKTIOT SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	13
2.3. ILMOITUSVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNNISTÄ AIHEUTUVAT SANKTIOT RUOTSIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	15
2.4. ILMOITUSVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNNISTÄ SEURAAVAT SANKTIOT YHDYSVALTOJEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	16
2.4.1. <i>Hallinnolliset sanktiot</i>	16
2.4.2. <i>Rikosoikeudelliset seuraamukset</i>	17
3. TEHOKAS KATUMINEN RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN VEROJÄRJESTELMISSÄ.....	19
3.1. RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMIEN TAUSTAA	19
3.1.1. <i>Tehokas katuminen Ruotsin yleisessä verolainsäädännössä</i>	19
3.1.2. <i>Yhdysvaltojen offshore-sijoituksille suunnatut tehokkaan katumisen ohjelmat</i>	21
3.2. OIKAISUN TEKEMINEN RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMISSA.....	24
3.2.1. <i>Ruotsi</i>	24
3.2.1.1. Määräajat oikaisun tekemiselle	24
3.2.1.2. Oikaisun tekeminen	25
3.2.2. <i>Yhdysvallat</i>	27
3.2.2.1. Oikaisun sisältö ja määräajat oikaisun tekemiselle	27
3.2.2.2. Oikaisun tehneelle määrättävät sanktiot	29
3.3. VAPAAEHTOISUUDEN ARVIOINTI RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMISSA.....	31
3.3.1. <i>Vapaaehtoisuus eri maiden tehokkaan katumisen ohjelmien ehtona</i>	31
3.3.2. <i>Oma-aloitteisuuden arviointi Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön perusteella ..</i>	32

3.3.3.	<i>Vapaaehtoisuuden arviointi Yhdysvaltojen 2012 OVDP -ohjelmassa</i>	34
3.3.4.	<i>Yhtäläisyydet vapaaehtoisuuden arvioinnissa Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissa</i>	36
3.4.	VIRANOMAISTEN YLEISEN VALVONTATOIMINNAN VAIKUTUS OIKAISUN TEKEMISEEN	37
3.4.1.	<i>Viranomaisten yleisen valvonnan vaikutus itseoikaisun oma-aloitteisuuden arviointiin Ruotsin lainsäädännön mukaan</i>	37
3.4.1.1.	Yleisen valvonnan vaikutus tehokkaan katumisen säännösten soveltamiseen ennen vuoden 2012 lainmuutosta	37
3.4.1.2.	Vuoden 2012 lainmuutoksen vaikutukset lain soveltamisalaan	39
3.4.2.	<i>IRS:n yleisen valvontatoiminnan vaikutus Yhdysvaltojen 2012 OVDP ohjelman ehtojen soveltamiseen</i>	43
4.	RUOTSIN JA YHDYSVALTOJEN TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMIEN TULOKSET	47
4.1.	MITEN TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMIEN TULOKSIA TULISI ARVIOIDA?	47
4.2.	TAVOITTEIDEN JA EHTOJEN SELKEYS	49
4.3.	KERÄTYT VEROTULOT	52
4.4.	VAIKUTUKSET YLEISEEN LAINKUULIAISUUTEEN JA VÄÄRINKÄYTÖN MAHDOLLISUUDET	53
4.5.	OIKEUDENMUKAISUUS	58
5.	TEHOKKAAN KATUMISEN OHJELMAN TOTEUTTAMINEN SUOMESSA	60
5.1.	TEHOKASTA KATUMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA	60
5.2.	LAINSÄÄDÄNTÖÖN EHDOTETUT MUUTOKSET	62
5.3.	MUUTOSEHDOTUSTEN ARVIOINTI	64
5.3.1.	<i>Tehokkaan katumisen ohjelman tavoitteet ja ehdot</i>	64
5.3.2.	<i>Oikaisun tekemisen määräaika</i>	67
5.3.3.	<i>Oikeudenmukaisuus</i>	67
5.3.4.	<i>Suhde muihin veronkierron torjuntakeinoihin</i>	68
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET	71

LÄHTEET

Alm Bloom 2011

Alm Bloom, Eva: Skatteverkets handläggning av rättelse avseende oredovisade tillgångar och inkomster i utlandet, Svensk skattetidning 8/2011, s. 587–596.

Andersson 2012

Andersson, Staffan: Frivillig rättelse – erfarenheter, Skattenytt 4/2012, s. 201–208.

Boise 2007

Boise, Graig M.: Breaking Open Offshore Piggybanks: Deferral and the Utility of Amnesty, Volume 14, No. 3 (2007), s. 667–723.

Borg 2012

Borg, Anna: Informationsutbytesavtalens påverkan på rättelsemöjligheten vid oriktig deklaration – från frivillighet till på eget initiativ, Examensarbete Ht 2012, Göteborgs Universitet, Handelshögskolan, Juridiska Institutionen.

Eduskunnan oikeusasiamies 2014

Verohallinto toimi lainvastaisesti liechtensteinilaiseen pankkiin sijoittaneiden verotuksessa. 16.12.2014, Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, Dnro 4103/2/13.

Ervasti 2007

Ervasti, Kaijus: Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka, Oikeus (36), 4/2007, s. 382–388.

Euroopan Komissio 2012

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella, COM(2012) 351 final, Bryssel 27.6.2012.

GAO 2013

Offshore tax evasion – IRS Has Collected Billions of Dollars, but May be Missing Continued Evasion, United States Government Accountability Office, March 2013, GAO-13-318.

Gjesti ym. 2009

Gjesti, Per-Olav – Rosén Christina – Fensby, Torsten: OECD:n ja Pohjoismaiden työ kansainvälistä veropakoa ja haitallista verokilpailua vastaan (suomennos), Verotus 1/2009, s. 67–76. (suomentanut Anders Colliander).

Gunne 2011

Gunne, Cecilia: Självvärtelse ur ett rådgivarperspektiv, Svensk skattetidning 9/2011, s. 731–737.

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma , 12.3.2014 saatavilla:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Hallit/Hallituksen_kansainvaelisen_veronkierron_vastainen_toimintaohjelma_12_3_2014_ilmoitus_eduskunnalle_\(3\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Hallit/Hallituksen_kansainvaelisen_veronkierron_vastainen_toimintaohjelma_12_3_2014_ilmoitus_eduskunnalle_(3).pdf) (viitattu 9.10.2014)

Helsingin Sanomat 2015a

Tietovuoto koettelee jälleen Sveitsin pankkeja, Helsingin Sanomat 10.2.2015, saatavilla: <http://www.hs.fi/talous/a1423460427188> (viitattu 3.6.2015)

Helsingin Sanomat 2015b

Hallitus aikoo hankkia verokeinottelijoiden armahduksella lisätuloa, Helsingin Sanomat 27.5.2015, saatavilla: <http://www.hs.fi/politiikka/a1432701160084> (viitattu 28.5.2015).

Husa 1998

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, 1998.

Husa ym. 2008

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa, Talentum, Helsinki 2008.

IRM

Internal Revenue Service: Internal Revenue Manual (IRM), saatavilla: <http://www.irs.gov/irm/> (viitattu 9.2.2015)

IRS 2011

Internal Revenue Service: Information for U.S. Citizens or Dual Citizens Residing Outside the U.S., FS-2011-13, December 2011 (Update February 2014).

IRS 2012

Internal Revenue Service: IRS Offshore Programs Produce \$4.4 Billion to Date for Nation's Taxpayers; Offshore Voluntary Disclosure Program Reopens, IR-2012-5, 09.01.2012.

IRS 2014a

Internal Revenue Service, Statement of IRS Commissioner John Koskinen, June 18, 2014, saatavilla: <http://www.irs.gov/uac/Newsroom/Statement-of-IRS-Commissioner-John-Koskinen> (viitattu 18.2.2015)

IRS 2014b

Internal Revenue Service: Offshore Voluntary Disclosure Program Frequently Asked Questions and Answers (Effective for OVDP Submissions Made On or After July 1, 2014). Saatavilla: <http://www.irs.gov/Individuals/International-Taxpayers/Offshore-Voluntary-Disclosure-Program-Frequently-Asked-Questions-and-Answers-2012-Revised> (viitattu 5.2.2015)

IRS 2014c

Internal Revenue service: 2012 Offshore Voluntary Disclosure Program, saatavilla: <http://www.irs.gov/uac/2012-Offshore-Voluntary-Disclosure-Program> (viitattu 12.2.2015)

IRS 2015a

Internal Revenue Service: Report of Foreign Bank and Financial Accounts (FBAR), saatavilla: <http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Report-of-Foreign-Bank-and-Financial-Accounts-FBAR> (viitattu 3.2.2015)

IRS 2015b

Internal Revenue Service: Options Available For U.S. Taxpayers with Undisclosed Foreign Financial Assets. Saatavilla:

<http://www.irs.gov/Individuals/International-Taxpayers/Options-Available-For-U-S--Taxpayers-with-Undisclosed-Foreign-Financial-Assets> (viitattu 26.2.2015)

KPMG

KPMG Frivillig rättelse:

<http://www.kpmg.com/se/sv/tjanster/skatt/sidor/frivillig-rattelse.aspx> (viitattu 8.4.2015)

Kuortti 2012

Kuortti, Hannu: Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltion parasiitteja? Verotus 4/2012, s. 414–428.

Kuortti 2013

Kuortti, Hannu: Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? Verotus 4/2013, s. 385–400.

Lappi-Seppälä ym. – Rikosoikeus

Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus, Talentum Media Oy, saatavilla:

<http://fokus.talentum.fi/teos/GAIBCXTBF#kohta:RIKOSOIKEUS%28%2820%29> (viitattu 3.6.2015)

Lederman 2012

Lederman, Leandra: The Use of Voluntary Disclosure Initiatives in the Battle against Offshore Tax Evasion, Villanova Law Review, Volume 57, No. 3 (2012), s. 499–528.

Myrsky ja Räbinä 2011

Myrsky, Matti – Räbinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, Talentum, Helsinki 2011.

NTA 2014

National Taxpayer Advocate: 2014 Annual Report to Congress, Volume 1.

OECD 1998

Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, OECD, 1. January 1998.

OECD 2010

Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice, OECD, September 2010.

Prop. 1971:10

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till skattebrottslag, m.m.

Prop. 2010/11:165

Skatteförfarandet.

Eduskunta 2014

Eduskunnan kyselytunti 112. torstaina 13. marraskuuta 2014, PTK 112/2014 vp.

Saukko 2013

Saukko, Petri - Eräitä veroasioiden prosessuaalisia haasteita hallintotuomioistuimen näkökulmasta, Vero ja Finanssi: Matti Myrsky 60 vuotta, toim. Altti Miho Edita Publishing Oy, 2013, s. 305–326.

Simon Almendal 2005

Simon Almendal, Teresa: Frivillig rättelse vid oriktigt uppgiftslämnande till ledning för taxering, Svensk Skattetidning 5/2005, s. 335–348.

Skatteverket 2009

Handledning – Särskilda avgifter enligt taxeringslagen 2009 (SKV 231 utgåva 2).

Skatteverket 2011a

Allt fler redovisar inkomster från skatteparadis, Skatteverkets pressmeddelande 2011-10-03.

Skatteverket 2011b

Handledning – Särskilda avgifter enligt skattebetalningslagen 2011 (SKV 241 utgåva 2).

Skatteverket 2013

Skatteverket granskar näthandel, fastighetsmäklare, tobak och alkohol 2013, Skatteverkets pressmeddelande 2013-02-20.

Skatteverket 2014

Seminarium om Skatteverkets större insatser 2014, Skatteverket 19.2.2014, saatavilla:

<http://www.skatteverket.se/omoss/press/presseminarier/kontrollseminarium2014.4.4a47257e143e26725ae346e.html> (viitattu 14.5.2015)

Skatteverket – Själv rättelse av inkomstdeklaration

<https://www.skatteverket.se/privat/skatte/betalafatillbaka/sjalvrattelseavdeklaration.4.3684199413c956649b5786f.html>

Skatteverket – Själv rättelse av oredovisade tillgångar i utlandet

<https://www.skatteverket.se/privat/skatte/betalafatillbaka/sjalvrattelseavdeklaration/sjalvrattelseavoredovisadetillgangariutlandet.4.1a098b721295c544e1f800040912.html>

Skatteverket - Skatteverkets kontroller av dolda inkomster i utlandet

<http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/beskattningsverksamheten/specialgranskningar/utlandstransaktioner.4.58a1634211f85df4dce800011401.html> (viitattu 14.5.2015)

SOU 1933:27

Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser angående förbättrad deklarationskontroll och till förstärkt taxeringsorganisation m.m.

SVT 2015

Skattejurist: Många har tjänat på själv rättelse, SVT Nyheter 9.2.2015, saatavilla: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/article2663636.svt> (viitattu 11.5.2015)

Tello 2014

Tello, Carol P.: FATCA: Catalyst for Global Cooperation on Exchange of Tax Information, Bulletin for International Taxation, Volume 68, No. 2 (2014), s. 88–102.

Turun Sanomat 2015 –

Hallitus haluaa houkutella veroparatiisien rahat Suomeen, Turun Sanomat 7.6.2015, saatavilla: <http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/779405/Hallitus+haluaa+houkutella+veroparatiisien+rahat+Suomeen> (viitattu 7.6.2015)

Urinov 2015

Urinov, Vokhidjon: Tax Amnesties as a Transitional Bridge to Automatic Exchange of Information, Bulletin for International Taxation, Vol. 69 No. 3 (2015), s. 168–176.

VaVM 15/2013 vp — HE 191/2012 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 15/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtioneuvosto 2015a

Ratkaisujen Suomi – Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta, Valtioneuvosto 27.5.2015.

Valtioneuvosto 2015b

Ratkaisujen Suomi – Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta, liitteet, Valtioneuvosto 27.5.2015.

Valtiovarainvaliokunta 2015

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto kiirehtii tehokkaan katumisen ohjelman valmistelua, (valtiovarainvaliokunnan tiedote 11.2.2015), saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Valtiovarainvaliokunnan-verojaosto-kiirehtii-tehokkaan-katumisen-ohjelman-valmistelua.aspx> (viitattu 14.5.2015).

Verohallinto 2015

Verohallinnon yhtenäistämisohjeet vuodelta 2014 toimitettavaa verotusta varten, Dnro 191/200/2014, 8.1.2015.

Wiberg 2012

Wiberg, Pia: Skatteförfarandelagen – några synpunkter ur ett rättssäkerhetsperspektiv, Skattenytt 4/2012, s. 209–217.

Yleisradio 2013

Ainoassa Liechtenstein-tutkinnassa vesiperä, Ylen Uutiset 24.9.2013, saatavilla: http://yle.fi/uutiset/ainoassa_liechtenstein-tutkinnassa_vesipera/6847418 (viitattu 3.6.2015)

Yleisradio 2014a

Osa Sveitsin pankkien suomalaisasiakkaista haluaisi katua maksamattomia verojaan, Ylen Uutiset 31.3.2014, saatavilla: http://yle.fi/uutiset/osa_sveitsin_pankkien_suomalaisasiakkaista_haluaisi_katua_maksamattomia_verojaan/7165572 (viitattu 14.5.2015)

Yleisradio 2014b

Varakkaat suomalaiset katumapäällä – paljastivat verottajalle Sveitsiin piilotetut omaisuudet, Ylen Uutiset 1.9.2014, saatavilla: http://yle.fi/uutiset/varakkaat_suomalaiset_katumapaalla_paljastivat_verottajalle_sveitsiin_piilotetut_omaisuudet/7446011 (viitattu 14.5.2015)

Yleisradio 2014c

Verottajan viivyttely kaatoi rikossyytteet, Ylen Uutiset 16.12.2014, saatavilla: http://yle.fi/uutiset/verottajan_viivyttely_kaatoi_rikossyytteet/7693202

Ålandsbanken

Ålandsbanken: Har du oredovisade tillgångar utomlands? Saatavilla: http://alandsbanken.se/info/opencms/Sweden/sv/private_banking/finansuell_p_lanering/sjalvrattelse/ (viitattu 14.5.2015)

Äimä 2011

Äimä, Kristiina: Kansainvälinen verotustietojenvaihto Suomen näkökulmasta, Verotus 2/2011, s. 159–176.

Äimä 2014

Äimä, Kristiina: Automaattinen tietojenvaihto Euroopan Unionissa. Teoksessa Yritys, omistaja ja verotus – juhlaulkaisu Seppo Penttilälle, s. 453–466. Editia Publishing Oy, 2014.

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network
GAO	United States Government Accountability Office
HFD	Högsta förvaltningsdomstol (Ruotsin korkein hallinto-oikeus).
IL	Inkomstskattelag
IRM	Internal Revenue Manual
IRS	Internal Revenue Service
KKO	Suomen korkein oikeus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVDP	Offshore Voluntary Disclosure Program
RL	Rikoslaki
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SkBL	Skattebrottslag
SEK	Ruotsin kruunu
SFL	Skatteförfarandelag

SOU	Statens offentliga utredningar
SVT	Sveriges Television AB
TVL	Tuloverolaki
U.S.C.	United States Code
USD	Yhdysvaltain dollari
VML	Verotusmenettelylaki
YLE	Yleisradio

1. Johdanto

1.1. Tehokas katuminen osana veropaon torjuntaa

Haitallista verokilpailua ja siitä johtuvaa veropakoa on pyritty torjumaan OECD-maissa useita vuosia. OECD aloitti vuonna 1996 hankkeen, jonka tarkoituksena oli puuttua haitalliseen verokilpailuun muun muassa avoimuutta ja tietojenvaihtoa lisäämällä.¹ Etenkin veroparatiisien avulla tapahtuva verojen välttely on noussut viime aikoina keskusteluun erityisesti äskettäin koetun finanssikriisin myötä. Veropako on nähty erityisen suurena ongelmana tilanteessa, jossa valtiot joutuvat heikon taloustilanteen vuoksi tekemään suuria menoleikkauksia ja korottamaan veroja.²

Haitallisen verokilpailun vastaisen työn myötä eri maiden välinen yhteistyö ja verotusta koskevien tietojen vaihto on 2000-luvun aikana kehittynyt huomattavasti. OECD laati vuonna 2002 tietojen vaihtamista veroasioissa koskevan malliverosopimuksen. Vuoden 2010 mennessä tietojenvaihtoa ja läpinäkyvyyttä veroasioissa oli sitoutunut noudattamaan yli 80 valtiota.³ Myös monet perinteisesti veroparatiiseiksi mielletyt valtiot ovat solmineet verotustietojen vaihtamisen mahdollistavia verosopimuksia. Tietoja vaihdetaan kuitenkin usein vain pyynnöstä ja veroviranomaisilla on oltava näyttöä siitä, että verovelvollisella on yhteyksiä valtioon, josta tietoja pyydetään.⁴ Tietojenvaihto on viime aikoina etenkin EU-valtioiden välillä kehittynyt pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta automaattisen tietojenvaihdon suuntaan.⁵

Kansainvälisen yhteistyön kehittämisen lisäksi valtiot pyrkivät puuttumaan veropakoon kansallisen lainsäädännön keinoin. Verotulojen keräämisen tehostamiseksi on eräissä valtioissa otettu käyttöön niin sanottuja tehokkaan katuminen ohjelmia. Tehokkaan katuminen ohjelmien sisällöt vaihtelevat, mutta perustarkoituksena näillä ohjelmilla on kerryttää

¹ Gjesti ym. 2009, s. 67–68. OECD:n haitallisen verokilpailun vastaisesta työstä ks. esim. OECD 1998.

² Ks. Euroopan Komissio 2012, s. 2–3.

³ Ks. Äimä 2011, s. 159–160.

⁴ Ks. esim. Kuortti 2012, s. 415–415.

⁵ Ks. esim. Äimä 2014, s. 453–455.

verotuloja sellaisista tuloista tai varallisuudesta, jotka aiemmin ovat jääneet kyseisessä valtiossa verottamatta verovelvollisen vilpillisen toiminnan vuoksi. Verovelvollisia houkutellaan itse ilmoittamaan aiemmin ilmoittamatta jättämänsä tulot takaamalla alemmat sanktiot vapaaehtoisen oikaisun tehneille. Verovelvollinen voi hyötyä vapaaehtoisen oikaisun tekemisestä eri tavoin ohjelman ehdoista riippuen. Pääsääntöisesti vapaaehtoisen oikaisun tehnyt välttyy rikosoikeudellisilta sanktioilta, kuten veropetostuomiolta. Vapaaehtoisella oikaisulla voi ohjelman ehdoista riippuen myös välttyä kokonaan hallinnollisilta sanktioilta, kuten veronkorotukselta, tai hallinnolliset sanktiot voidaan määrätä normaalia alhaisempina. Oikaisun tekeminen voi vaikuttaa myös veroille määrättävien viivästyskorkeiden määrään.⁶

Tietojenvaihdon kehittyminen on osaltaan lisännyt verovelvollisten kiinnostusta tehokkaan katumisen mahdollisuuteen. Vaikka esimerkiksi Ruotsin lainsäädäntö on mahdollistanut tehokkaan katumisen sekä verotusmenettelyn että verorikosprosessin osalta jo vuosikymmenten ajan, on tietojenvaihtosopimusten määrän lisääntyminen ja niistä johtuva kasvanut kiinnijäämisriski lisännyt oma-aloitteisten oikaisujen määrä viime vuosina.⁷ Myös Yhdysvalloissa tehokkaan katumisen ohjelmien suosio on kasvanut sitä myötä kun verovelvollisten kiinnijäämisriski on lisääntynyt.⁸ Kun verovelvolliset oikaisevat verotustaan vapaaehtoisesti, ei viranomaisten tarvitse käyttää resurssejaan tarkastustoimenpiteisiin ja oikeusprosesseihin.⁹ Lisäksi ulkomailla sijaitseva varallisuus tulee veroviranomaisten tietoon ja siitä kertyneitä tuloja voidaan verottaa myös seuraavina vuosina. Tehokkaan katumisen ohjelmiin osallistuneiden henkilöiden perusteella voidaan myös tehdä profilointia, jonka avulla viranomaiset voivat kohdistaa tehostettua valvontaa profilointia vastaaviin henkilöryhmiin.¹⁰

Vaikka tehokkaan katumisen mahdollistamisella voidaan epäilemättä kerätä tehokkaasti ja alhaisin kustannuksin verotuloja vilpillisesti toimineilta henkilöiltä, on otettava huomioon myös ohjelmasta mahdollisesti aiheutuvat negatiiviset vaikutukset. Eräs ongelma liittyy

⁶ Ks. OECD 2010, s. 18–19.

⁷ Ks. Andersson 2012, s. 201.

⁸ Ks. esim. GAO 2013, s. 10.

⁹ OECD 2010, s. 18–19.

¹⁰ Kuortti 2012, s. 421.

ohjelmien oikeudenmukaisuuteen; kun vilpillisesti toimineille annetaan mahdollisuus selvittää rikkeistään alemmin sanktioin, saattavat lainmukaisesti toimineet, velvollisuutensa täytäneet verovelvolliset kokea ohjelman epäoikeudenmukaiseksi. Lisäksi tehokkaan katumisen ohjelmiin saattaa liittyä tiettyjä väärinkäytösriskejä.¹¹

Yle uutisoi 1.9.2014, että kymmenet Sveitsin pankkeihin varojaan tallettaneet Suomalaiset verovelvolliset olivat oma-aloitteisesti oikaisseet aiempien vuosien verotustaan ja ilmoittaneet aiemmin ilmoittamatta jättämänsä tulot veroviranomaisille. Oikaisujen syyksi arvioitiin se, että Sveitsi oli raottamassa pankkisalaisuuttaan ja Sveitsiläiset pankit aikoivat ensimmäisen kerran luovuttaa tietojaan viranomaisille tammikuussa 2015.¹² Aiemmin keväällä 2014 Ylen uutisissa oli kerrottu, että eräiden Sveitsiläispankkien Suomalaiset asiakkaat ovat tiedustelleet, olisiko heillä Suomessa mahdollisuutta niin sanottuun tehokkaaseen katumiseen.¹³

Suomen verolaeissa ei tällä hetkellä ole säännöksiä, jotka mahdollistaisivat alempien sanktioiden määräämisen niille verovelvollisille, jotka omasta aloitteestaan oikaisevat aiempaa, virheellisiin tietoihin tai tietojen antamisen laiminlyöntiin perustuvaa verotustaan. Esimerkiksi veronkorotus määrätään riippumatta siitä, ilmoittaako verovelvollinen tulonsa omasta aloitteestaan, vai tulevatko ne ilmi vasta veroviranomaisten suorittamien tarkastustoimenpiteiden myötä. Tehokas katuminen ei käytännöstä ole mahdollista myöskään rikosprosessin osalta.¹⁴

Eduskunnassa käsiteltiin vuonna 2013 hallituksen esitystä, jonka tarkoituksena oli muun muassa sovittaa verotusmenettelylaki ja rikoslaki yhteen EU-oikeuden edellyttämän *ne bis in idem* -kiellon kanssa. Valtiovarainministeriö esitti kyseistä hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään, että tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa selvitettäisiin myös Suomessa.¹⁵ 12.3.2014 julkaistussa hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimintaohjelmassa koottiin yhteen toimenpiteitä, joilla pyri-

¹¹ Ks. esim. SVT 2015.

¹² Ylen uutiset, 1.9.2014.

¹³ Ylen uutiset, 31.3.2014.

¹⁴ Ks. esim. VaVM 15/2013 vp. – HE 191/2012, s. 8–9.

¹⁵ Ks. VaVM 15/2013 vp. – HE 191/2012, s. 1–9.

tään puuttumaan kansainväliseen verojen välttämiseen ja veronkiertoon. Kyseisessä toimintaohjelmassa kerrottiin, että yhtenä toimenpiteenä tultaisiin selvittämään, voitaisiinko Suomessa lisätä ulkomaisten tulojen oma-aloitteista ilmoittamista ja verotuottoja antamalla verovelvollisille mahdollisuus tehokkaaseen katumiseen.¹⁶ Vuoden 2015 hallitusneuvotteluiden pohjalta julkaistussa hallitusohjelmassa on mainittu, että verotuottojen lisäämiseksi tullaan ottamaan käyttöön määräaikainen tehokkaan katumisen ohjelma.¹⁷ Tehokkaan katumisen ohjelman puolesta puhuneet henkilöt ovat perustelleet ohjelman tarpeellisuutta esimerkiksi sillä, ilman tehokkaan katumisen mahdollisuutta on vaarana, että Keski-Euroopan maiden tiukan pankkisalaisuuden lieventyessä varat siirtyvät Euroopan ulkopuolisiin tarkemmin salattuihin veroparatiiseihin.¹⁸

1.2. Tutkimusaiheen rajausta ja tutkimuskysymykset

Tutkielmassa tarkastellaan sitä, millä tavoin tehokkaan katumisen ohjelmia on käytetty veropaon torjunnan välineenä Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. Tutkimuskohteeksi on valittu Ruotsi ja Yhdysvallat, koska ne tarjoavat esimerkin eri tavoilla toteutetuista tehokkaan katumisen mahdollisuuksista. Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntö toimii esimerkkinä valtion yleiseen lainsäädäntöön kuuluvasta tehokkaan katumisen mahdollisuudesta, jota ei ole rajoitettu ajallisesti. Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin tuloihin, riippumatta siitä, mistä lähteestä tai mistä valtiosta kyseiset tulot on saatu, eikä sitä sovelleta rajoitetusti esimerkiksi vain veroparatiiseiksi luokiteltavista valtioista saatuihin tuloihin.¹⁹

Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmat taas toimivat esimerkkinä määräaikaisesta tehokkaan katumisen ohjelmasta. Yhdysvaltojen osalta tarkastellaan neljää 2000-luvulla

¹⁶ Ks. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma, s. 2 ja 10.

¹⁷ Ks. Valtioneuvosto 2015b. Hallitusohjelmassa on käytetty käsitettä *aktiivinen katuminen*. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin käsitettä *tehokas katuminen*.

¹⁸ Ks. esim. Valtiovarainvaliokunta 2015 ja Yleisradio 2014b.

¹⁹ Ks. Kuortti 2012, s. 420. Vaikka Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntö on osa yleistä lainsäädäntöä, eikä kyse ole ajallisesti rajatusta ohjelmasta, voidaan tutkielmassa viitata myös Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntöön käsitteellä ”tehokkaan katumisen ohjelma”.

toteutettua offshore-sijoituksille suunnattua tehokkaan katumisen ohjelmaa (*Offshore Voluntary Disclosure Program*, jäljempänä OVDP). Toisin kuin Ruotsin yleiseen lainsäädäntöön sisältyvät tehokkaan katumisen säännökset, Yhdysvaltojen offshore-sijoituksille suunnatut tehokkaan katumisen ohjelmat ovat olleet voimassa rajattuna aikana ja ne on suunnattu rajatulle verovelvollisjoukolle.²⁰ Tarkemmin perehdytään tällä hetkellä voimassa olevaan 2012 OVDP -ohjelmaan, etenkin ohjelmien sisällön käsittelyn yhteydessä. Tehokkaan katumisen ohjelmien tulosten käsittelemisen yhteydessä tarkastellaan kuitenkin myös aiemmin toteutettuja OVDP-ohjelmia. Tämä on perusteltua muun muassa siitä syystä, että näistä aiemmin toteutetuista ohjelmista on saatavilla tarkempia tilastoja, kun taas vielä meneillään olevan 2012 OVDP -ohjelman tulokset varmistuvat vasta ohjelman päätyttyä.

Tutkielmassa selvitetään tarkasteltavien Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien sisältöä; mitkä ovat ohjelman tarjoamat edut eli millä tavoin verovelvolliselle määrättäviä sanktioita alennetaan, mikäli verovelvollinen oikaisee vapaaehtoisesti aiemmin virheellisinä antamansa tiedot? Lisäksi tarkastellaan ohjelmien ehtoja, eli missä tapauksessa alemmista sanktioista voi hyötyä? Tutkielmassa selvitetään myös millaisia tuloksia ohjelmilla on saavutettu. Tavoitteena on selvittää toisaalta sitä, kuinka suuria verotuottoja ohjelman avulla on kerätty ja toisaalta sitä, miten ne ovat mahdollisesti vaikuttaneet yleiseen lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä. Ohjelmien avulla saavutettuja tavoitteita tarkastellaan erityisesti kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta. Tavoitteena on myös selvittää sitä, millaista kritiikkiä ohjelmiin on mahdollisesti kohdistunut sekä arvioida ohjelmien oikeudenmukaisuutta.

Tutkielmassa pohditaan tehokkaan katumisen käyttöönottoa Suomessa. Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tarkastelun pohjalta pyritään esittämään näkemyksiä Suomessa valmistellusta tehokkaan katumisen ohjelmasta. Tavoitteena on arvioida esimerkiksi sitä, millaisia vaikutuksia suunnitellulla tehokkaan katumisen ohjelmalla saattaa olla yleiseen lainkuuliaisuuteen sekä pohtia, liittyykö suunniteltuun ohjelmaan mahdollisia väärinkäytösriskejä. Lisäksi arvioidaan suunnitellun tehokkaan katumisen ohjelman oikeudenmukaisuutta.

²⁰ Ks. Lederman 2012, s. 502–517

Tutkielmassa pyritään vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Miten verovelvollisuus määräytyy Suomen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen verojärjestelmissä ja millaisia sanktioita verotukseen liittyvistä laiminlyönneistä kyseisissä maissa seuraa?
- Mikä on tarkasteltavien Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien sisältö ja ohjelmiin osallistumisen ehdot?
- Millaisia tuloksia tehokkaan katumisen avulla on Ruotsissa ja Yhdysvalloissa saavutettu?
- Millä tavoin tehokasta katumista arvioidaan Suomen nykyisen lainsäädännön mukaan ja millaisia muutoksia lainsäädäntöön on ehdotettu?
- Millaisia uhkia ja mahdollisuuksia Suomessa suunniteltuun tehokkaan katumisen ohjelmaan liittyy?

1.3. Tutkimuksen metodologinen lähestymistapa ja lähdeaineisto

Tutkielman metodina on oikeusvertailu. Vertaileva oikeustiede tarkastelee vähintään kahden maan oikeusjärjestyksiä. Oikeusvertailu tapahtuu tutkielmassa lainopillisin painotuksin, eli tarkoituksena on selvittää muiden maiden oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen sisältöä. Tutkielman kohteena ovat tehokkaan katumisen ohjelmat, ja tarkoituksena on selvittää, miten ohjelmat on toteutettu muiden maiden oikeusjärjestyksissä.²¹ Koska Suomessa ei aiemmin ole toteutettu tehokkaan katumisen ohjelmia, on perusteltua tarkastella ulkomaisiin oikeusjärjestyksiin sisältyviä säännöksiä. Oikeusvertailun avulla voidaan selvittää muissa maissa toteutettujen tehokkaan katumisen ohjelmien sisältöä ja toisaalta myös sitä, millaisia tuloksia kyseisillä ohjelmilla on saavutettu.

Tutkielma on metodiltaan myös oikeuspoliittinen, sillä tarkoituksena on arvioida Suomessa esitettyjä tehokasta katumista koskevia lainmuutosehdotuksia. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteena on yleensä vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon,

²¹ Ks. Husa ym. 2008, s. 20–24.

lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun ja käytäntöihin²². Tehokkaan katumisen ohjelma on tutkielmaa kirjoitettaessa ollut vasta valmisteluvaiheessa, joten tutkielma ei tarkastele voimassa olevan lainsäädännön sisältöä, vaan arvioi lainvalmisteluvaiheessa esitettyjä muutosehdotuksia. Tavoitteena on esittää oikeuspoliittisia kannanottoja muiden maiden tehokkaan katumisen ohjelmien tarkastelun pohjalta. Sitä, millä tavoin Suomen nykyinen lainsäädäntö suhtautuu tehokkaaseen katumiseen verotuksessa, selvitetään lainopin keinoin.

Kun selvitetään Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä, ensisijaisena lähteenä toimii laki, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskäytäntö. Veronkorotuksen määrittämisen kannalta tärkeimmät säännökset löytyvät verotusmenettelylain (18.12.1995/1558, jäljempänä VML) 32 §:stä. Veronkorotuksen tarkemmat määrittämisperusteet on määritelty Verohallinnon yhtenäistämisohjeissa. Verotukseen liittyvistä laiminlyönneistä seuraavista rikosoikeudellisista sanktioista on säädetty rikoslaissa (19.12.1889/39, jäljempänä RL). Tehokasta katumista koskevien lainmuutosehdotusten osalta tärkeimpänä lähteenä toimii valtiovarainministeriössä tehty valmistelua koskeva aineisto. Tehokkaan katumisen ohjelmia ei ole juurikaan käsitelty Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa lukuun ottamatta Hannu Kuortin julkaisemia artikkeleita²³. Eri maiden tehokkaan katumisen ohjelmia on kuitenkin käsitelty muun muassa OECD:n vuonna 2010 julkaisemassa raportissa *Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*. Kyseisessä raportissa on esitetty muun muassa niitä ominaisuuksia, jotka yhdistävät onnistuneita tehokkaan katumisen ohjelmia, joten kyseistä raporttia voidaan käyttää apuna kun arvioidaan suunniteltua tehokkaan katumisen ohjelmaa. Lisäksi arvioinnissa voidaan tukeutua tehokkaan katumisen ohjelmia koskevaan ulkomaiseen oikeuskirjallisuuteen.

Ruotsin tehokkaan katumisen ohjelmaa tarkasteltaessa tärkeimpänä lähteenä toimii lainsäädäntö sekä lainvalmisteluaineisto. Tärkeimmät tehokasta katumista koskevat säännökset ovat skatteförfarandelagen (2011:1244, jäljempänä SFL) 49:10 § 2. kohta

²² Ks. Ervasti 2007, s. 382.

²³ Ks. Kuortti 2012 ja Kuortti 2013.

sekä skattebrottslagen (1971:69, jäljempänä SBL) 12 §. Lisäksi tulkinnassa tukeudutaan sekä nykyisen että aiemmin voimassa olleen lainsäädännön aikaiseen tehokasta katumista koskevaan oikeuskäytäntöön. Lainsäädännön lisäksi tärkeänä lähteenä toimii veroviranomaisten antama ohjeistus. Lainsäädännön, oikeuskäytännön ja viranomais-ten antamien ohjeiden lisäksi lähteenä toimii tehokasta katumista koskeva oikeuskirjal-lisuus.

Yhdysvaltojen lainsäädäntöä tarkasteltaessa oikeuslähteet eroavat Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä koskevista oikeuslähteistä johtuen Yhdysvaltojen oikeusjärjestelmän erilaisuudesta. Yhdysvaltojen yleiset, pysyvästi voimassa olevat oikeussäännöt on kodi-fioitu *United States Codeen*²⁴ (U.S.C.). Esimerkiksi laiminlyönneistä seuraavia hallinnol-lisia ja rikosoikeudellisia sanktioita käsiteltäessä tärkeimpänä lähteenä toimii kodifioitu lainsäädäntö, erityisesti verotusta koskeva *Internal Revenue Code* (26. U.S.C.). Lisäksi säännösten sisällön tulkinnassa tukeudutaan *Internal Revenue Servicen* (IRS)²⁵ julkai-semaan *Internal Revenue Manualiin*²⁶. Tarkasteltavat tehokkaan katumisen ohjelmat ovat kuitenkin IRS:n toteuttamia poikkeuksia yleisestä lainsäädännöstä, eikä niitä kos-kevia säännöksiä sisälly yleiseen lainsäädäntöön. Tästä syystä Yhdysvaltain tehokkaan katumisen ohjelmien tarkastelussa tärkeänä lähteenä toimii erityisesti IRS:n internetsi-vuilla julkaistu ohjeistus *Offshore Voluntary Disclosure Program Frequently Asked Questions and Answers*. Lisäksi lähteenä toimii tehokkaan katumisen ohjelmia koskeva oikeuskirjallisuus.

Ruotsin lainsäädännön käsittelyn yhteydessä viitataan Ruotsin verohallintoon selvyy-den vuoksi nimellä Skatteverket erotuksena Suomen Verohallinnosta. Ruotsin kor-keimmasta hallinto-oikeudesta käytetään lyhennettä HFD (högsta förvaltningsdomstol)

²⁴ Ks. <http://uscode.house.gov/>

²⁵ Internal Revenue Service on Yhdysvaltojen liittovaltion verotusta toimittava viranomainen. Ks. <http://www.irs.gov/>.

²⁶ Ks. <http://www.irs.gov/irm/>. Internal Revenue Manual on IRS:n julkaisema ohjeistus, joka sisältää yksityiskohtaisempia ohjeita verolakien soveltamisesta. IRM ei ole oikeudellisesti sitova ohjeistus, mutta IRS käyttää ohjeistusta apuna verotusta toimitta. IRM on siis samankaltainen ohjeistus, kuin esimerkiksi Suomen verohallinnon vuosittain julkaisemat yhtenäistämisohteet.

erotuksena Suomen korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Yhdysvaltojen veroviranomaisiin viitataan tutkielmassa vakiintuneella lyhenteellä IRS (Internal Revenue Service).

1.4. Tutkielman rakenne

Tutkielman toisessa luvussa käsitellään verovelvollisuuden laajuutta Suomen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen verojärjestelmissä. Koska tutkielma keskittyy tarkastelemaan tehokkaan katumisen ohjelmia nimenomaan kansainvälisen veronkierron näkökulmasta, on tärkeää selvittää ensin se, milloin henkilö on Suomen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen verolainsäädännön mukaan velvollinen maksamaan veroa ulkomailta saamistaan tuloista. Verovelvollisuuden laajuuden lisäksi käsitellään sitä, millaisia seuraamuksia verovelvolliselle aiheutuu, jos hän ei ilmoita ulkomailta saamiaan tuloja lain vaatimalla tavalla. Toisessa luvussa käsitellään laiminlyönneistä aiheutuvia hallinnollisia sanktioita sekä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tutkielmassa ei kuitenkaan tarkastella viivästyskorkojen tai muiden vastaavien veron maksun viivästymisestä aiheutuvien viivästysseuraamusten määräämistä, sillä näitä koskevia poikkeussääntöjä ei sisälly Ruotsin tai Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmaan.

Tutkielman kolmannessa luvussa käsitellään Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntöä sekä Yhdysvalloissa tällä hetkellä voimassa olevaa offshore-sijoituksille suunnattua tehokkaan katumisen ohjelmaa (*2012 OVDP*). Luvun alussa kerrotaan Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmista yleisesti. Tässä yhteydessä käsitellään muun muassa lyhyesti tehokkaan katumisen taustaa sekä avataan sitä, millä tavoin tehokkaan katumisen ohjelmat liittyvät Ruotsin ja Yhdysvaltojen kansainvälisen veronkierron torjuntaan. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, millä tavoin oikaisu, eli tehokas katuminen käytännössä tapahtuu; millaisia muutovaatimuksia oikaisulle on mahdollisesti asetettu, mitä tietoja oikaisussa tulee antaa ja kuinka monelta vuodelta verotusta on tehokkaan katumisen ohjelmien ehtojen mukaan oikaistava. Kolmannessa luvussa käsitellään myös sitä, miten oikaisun vapaaehtoisuutta tai oma-aloitteisuutta arvioidaan Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissä sekä sitä, millä tavoin veroviranomaisten yleinen valvontatoiminta vaikuttaa ohjelmaan osallistumiseen.

Neljännessä luvussa käsitellään Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien avulla saavutettuja tuloksia. Luvun alussa määritellään se, millaisia näkökulmia tulee huomioida kun arvioidaan ohjelmien onnistuneisuutta. Tämän jälkeen selvitetään ohjelmien rahallisia tuloksia, eli miten suuria verotuottoja ohjelmien avulla on kerätty. Lisäksi luvussa selvitetään sitä, millaisia vaikutuksia ohjelmilla mahdollisesti on yleiseen lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä ja millaisia väärinkäytön mahdollisuuksia ohjelmiin saattaa liittyä. Luvun lopussa pohditaan Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien oikeudenmukaisuutta.

Viidennessä luvussa käsitellään Suomen lainsäädännön nykytilaa sekä arvioidaan tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa koskevia ehdotuksia. Aluksi selvitetään sitä, miten Suomen verolainsäädännössä käsitellään itseoikaisuja tällä hetkellä. Tämän jälkeen selvitetään sitä, mikä Suomessa suunnitellun tehokkaan katumisen ohjelman sisältö tulisi valtiovarainministeriössä tehdyn valmistelun perusteella olemaan. Suunnitellun tehokkaan katumisen ohjelman sisältöä verrataan erityisesti Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmiin sekä pohditaan kyseisten ohjelmien tarkastelun pohjalta sitä, millaisia positiivisia ja negatiivisia puolia suunniteltuun tehokkaan katumisen ohjelmaan saattaisi liittyä. Kuudennessa luvussa kootaan tutkielmassa esitetyn pohjalta saadut johtopäätökset.

2. Verovelvollisuus Suomen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen verojärjestelmissä

2.1. Verovelvollisuuden laajuus Suomessa, Ruotsissa ja Yhdysvalloissa

Suomi ja Ruotsi edustavat romaanis-germaanisen oikeusperheen alaryhmäksi luokiteltavaa pohjoismaista oikeuskulttuuria, kun taas Yhdysvalloissa sovelletaan laajalti common law -oikeutta. Yhdysvaltojen oikeusjärjestys eroaakin melko paljon Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksistä.²⁷ Koska Yhdysvaltojen oikeusjärjestys eroaa Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksistä, on luonnollista, että myös verojärjestelmässä on tiettyjä eroavaisuuksia. Toisaalta ero on julkisoikeuden puolella vähäisempi, koska common law -oikeuden vaikutus on Yhdysvaltojen julkisoikeudessa pienempi kuin siviilioikeuden puolella²⁸. Verovelvollisuus määräytyy Suomen ja Ruotsin verojärjestelmissä hyvin samanlaisten säännösten mukaan. Yhdysvaltojen verojärjestelmän verovelvollisuuden käsite sen sijaan eroaa Suomen ja Ruotsin yleisen verovelvollisuuden käsitteestä etenkin laajuuden puolesta.

Suomen verojärjestelmässä velvollisuus suorittaa veroa määräytyy sen perusteella, katsotaanko henkilö Suomessa yleisesti verovelvolliseksi vai rajoitetusti verovelvolliseksi. Luonnollinen henkilö katsotaan Suomessa yleisesti verovelvolliseksi, mikäli hän asuu Suomessa. Suomessa asuvaksi katsotaan tuloverolain (1535/1992, jäljempänä TVL) 11 §:n mukaan sellainen henkilö, jolla on täällä varsinainen asunto tai koti tai joka jatkuvasti oleskelee täällä yli kuuden kuukauden ajan. Suomen kansalaista pidetään Suomessa asuvana kolme vuotta sen vuoden päättymisestä, jonka aikana hän on lähtenyt maasta, ellei hän osoita ettei hänellä ole ollut olennaisia siteitä Suomeen. Suomen TVL 9.1 § 1. kohdan perusteella yleisesti verovelvolliset ovat velvollisia suorittamaan veroa Suomesta saamiensa tulojen lisäksi myös ulkomailta saamistaan tuloista. Yleisesti verovelvollisen on siis ilmoitettava veroilmoituksessaan myös ulkomailta saamansa tulot.

²⁷ Ks. Husa 1998, s. 155–157.

²⁸ Ks. Husa 1998, s. 167.

Ruotsin verojärjestelmässä on käytössä hyvin samankaltainen jaottelu yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisiin kuin Suomen verojärjestelmässä. Inkomstskattelag (IL) 3:8 §:n mukaan Ruotsissa yleisesti verovelvolliset henkilöt ovat velvollisia suorittamaan veroa Ruotsiin kaikista Ruotsista ja ulkomailta saaduista tuloistaan. Yleisesti verovelvollisia ovat IL 3:3 §:n mukaan henkilöt, jotka asuvat ruotsissa, oleskelevat Ruotsissa pysyvästi tai sellaiset aiemmin Ruotsissa asuneet henkilöt, joilla on olennaiset siteet Ruotsiin. Ruotsissa yleisesti verovelvollisten tulee siis ilmoittaa ulkomailta saamansa tulot verotuksessaan.

Yhdysvaltojen verojärjestelmässä on omaksuttu poikkeuksellisen laaja verovelvollisuuden käsite. Yhdysvallat voi verottaa maassa vakituisesti asuvien henkilöiden lisäksi myös ulkomailla asuvia kansalaisiaan.²⁹ Verovelvollisten joukko on siis Yhdysvalloissa laajempi kuin Ruotsissa ja Suomessa, sillä Ruotsilla ja Suomella ei ole verolainsäädäntönsä nojalla oikeutta verottaa ulkomailla asuvia kansalaisiaan, mikäli näillä ei ole olennaisia siteitä valtioon. Yhdysvaltojen kansalaiset sekä Yhdysvalloissa asuvat henkilöt ovat Yhdysvalloista verovelvollisia kaikista maailmanlaajuisesti saamistaan tuloista³⁰.

Vaikka Yhdysvallat verottaa kansalaisiaan laajemmin kuin Suomi tai Ruotsi, on kaikille valtiolle yhteistä se että maassa vakituisesti asuvat henkilöt ovat verovelvollisia sekä asuinvaltiostaan että ulkomailta saamistaan tuloista. Mikäli verovelvollinen laiminlyö velvollisuutensa ilmoittaa ulkomailta saamansa tulot, voi seurauksena olla veroviranomaisten määräämät hallinnolliset sanktiot tai rikosoikeudellinen vastuu³¹. Yhteistä maille on myös se, että tiukan pankkisalaisuuden valtioiden kautta tapahtuva verojen välttely on etenkin 2000-luvulla osaltaan kaventanut maiden veropohjaa. Osa verovel-

²⁹ Ks. Boise s. 670.

³⁰ Boise s. 670–671.

³¹ Suomessa ja Ruotsissa ei *ne bis in idem* –kiellosta johtuen voida määrätä samasta laiminlyönnistä sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia sanktioita (*ne bis in idem* = ei kahdesti samassa asiassa). *Ne bis in idem* –kielto tarkoittaa, että henkilöä ei voida tuomita samasta asiasta kahteen kertaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään rinnastanut veronkorotuksen määräämisen rikosasiaan, jolloin aikaisemmin määrätty veronkorotus voi estää saman teon käsittelemisen rikosoikeudenkäynnissä, Ks. Myrsky ja Råbinä 2011, s. 232–242.

vollisista kätkee varallisuuttaan veroparatiiseihin ja tiukan pankkisalaisuuden valtioihin, eikä ilmoita kyseisistä maista saamia tuloja asuinvaltiossaan lain vaatimalla tavalla.³²

Ulkomaiden kautta tapahtuvaa verojen välttelyä on viime vuosina vaikeuttanut kansainvälisen verotustietojenvaihdon huomattava kehittyminen. Suomea, Ruotsia ja Yhdysvaltoja yhdistää kansainvälisesti vertaillen hyvin laaja tietojenvaihtosopimusten verkosto.³³ Myös useat perinteisesti veroparatiiseiksi luokitellut maat ovat sitoutuneet vaihtamaan tietoja verotusasioissa kyseisten valtioiden kanssa. Tietojenvaihdon kehittyminen helpottaa ulkomaantulojen ilmoittamiseen liittyvien laiminlyöntien selvittämistä.³⁴ Tietojenvaihdon kehittymisen vuoksi on siis entistä suurempi riski, että veroviranomaiset saavat tiedon verovelvollisen laiminlyönneistä.

2.2. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvat sanktiot Suomen lainsäädännössä

Mikäli verovelvollinen laiminlyö Suomen verolainsäädännön mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa, voi seurauksena olla VML 32 §:n mukainen veronkorotus. Veronkorotus voidaan määrätä esimerkiksi silloin kun veroilmoitus on annettu myöhässä tai se on annettu virheellisenä.³⁵ Veronkorotuksen määrä riippuu laiminlyönnin luonteesta ja ilmoittamattomien tulojen määrästä. Jos veroilmoituksen puutteellisuudet ovat vähäisiä, voidaan veronkorotusta määrätä VML 32.1 §:n mukaan korkeintaan 150 euroa. Jos verovelvollinen on kuitenkin tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antanut veroilmoituksen olennaisesti virheellisenä tai jättänyt sen kokonaan antamatta, voi veronkorotus VML 32.3 §:n perusteella nousta 30 %:iin ilmoittamattomien tulojen määrästä. Veronkorotuksen määrittämisestä on annettu tarkempia ohjeita Verohallinnon vuosittain julkaisemissa yhtenäistämisohjeissa.³⁶

³² Ks. esim. Kuortti 2012, s. 421; Andersson 2012, s. 201 ja Tello 2014, s. 90.

³³ Ks. Alm Bloom 2011, s. 589.

³⁴ Ks. Tello 2014, s. 89.

³⁵ Myrsky ja Rabinä 2011, s. 213.

³⁶ Ks. Verohallinto 2014, s. 21–27. Yhtenäistämisohjeen mukaan luonnollisen henkilön voidaan yleensä katsoa antaneen veroilmoituksen olennaisesti vaillinaisena vain silloin jos ilmoittamaton tulo on ollut yli

Mikäli laiminlyönnit täyttävät verorikoksen tunnusmerkit, sovelletaan niihin rikoslakia. Verorikoksista seuraavista rikosoikeudellisista sanktioista on säädetty RL 29. luvun säännöksissä. Verorikokset on RL 29. luvun 1-4 §:ssä jaoteltu veropetokseen, törkeään veropetokseen, lievään veropetokseen sekä verorikkomukseen. Veropetoksesta voidaan tuomita RL 29:1 §:n säännösten perusteella henkilö, joka antaa viranomaiselle vääriä tietoja veron määrään vaikuttavasta seikasta, salaa veron määrään vaikuttavat seikan, laiminlyö verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle tai muuten petollisesti aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai määräämisen liian alhaiseksi taikka veron aiheettoman palauttamisen. Veropetos voidaan RL 29:2 §:n mukaan katsoa törkeäksi, mikäli sillä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai se tehdään erityisen suunnitelmallisesti.³⁷

Mikäli henkilön katsotaan RL 29:1 §:n perusteella syyllistyneen veropetokseen, voi seurauksena olla joko sakko tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus. Jos kyseessä katsotaan kuitenkin olevan RL 29:2 §:n tarkoittama törkeä veropetos, tuomitaan henkilö vähintään neljän kuukauden ja enintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen. Lievän veropetoksen seurauksena sen sijaan on RL 29:3 §:n mukaan sakon määrääminen. Verorikkomuksesta, joka seuraa veron tilittämisen tai suorittamisen laiminlyönnistä, voidaan RL 29:4 §:n mukaan tuomita maksimissaan kuuden kuukauden vankeusrangaistus tai määrätä sakkoa. RL 29:11 §:n mukaan veropetosta tai verorikkomusta koskeva rikosilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, mikäli veronkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi.

5000 euroa. Laiminlyöntiä pidetään yleensä tahallisenä tai törkeänä huolimattomuudesta johtuvana vain silloin jos ilmoittamaton tulo on ollut yli 30 000 euroa.

³⁷ Suomessa veropetos katsotaan törkeäksi yleensä silloin kun vältetyn veron määrä on ollut n. 20 000 euroa, ks. Lappi-Seppälä ym., II Rikoslajit, 16. RL 29: Rikokset julkista taloutta vastaan > Verorikokset > Törkeä veropetos (RL 29:2).

2.3. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvat sanktiot Ruotsin lainsäädännössä

Ruotsin lainsäädännön nojalla laiminlyönteihin syylistyneelle verovelvolliselle voidaan määrätä joko hallinnollisia sanktioita, kuten veronkorotus tai hän voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen. Veronkorotuksen määräämisestä säädetään Ruotsin lainsäädännössä verotusmenettelyä koskevassa skatteförfarandelagissa. Veronkorotuksen määräämisestä on säädetty kyseisen lain 49. luvussa. SFL 49:4 §:n mukaan veronkorotus määrätään silloin, kun verovelvollinen antaa virheellisen veroilmoituksen. SFL 49:5 §:n mukaan veroilmoitus voidaan katsoa virheelliseksi, mikäli siinä annetut tiedot ovat virheellisiä tai siinä on jätetty antamatta sellaisia tietoja, joilla on vaikutusta verotukseen.

Veroilmoituksen virheellisyyden vuoksi määrättävän veronkorotuksen määrästä on säädetty SFL 49:11–13 §:ssä. Kyseisten säännösten mukaan veronkorotuksen määrätuloverotuksessa on 40 % siitä veron määrästä, joka olisi jäänyt määräämättä, mikäli virheellisenä annettu veroilmoitus olisi hyväksytty verotuksen perusteeksi. Mikäli veroilmoituksen virheellisyys aiheuttaa elinkeinotoiminnan tai ansiotulojen tappion, jota ei voida hyödyntää saman verovuoden aikana, veronkorotuksen määrä on 40 % lasketuna neljäsosalle siitä määrästä, jolla tappio olisi kasvanut, mikäli virheelliset tiedot olisi hyväksytty verotuksen perusteeksi. Sillä, mistä syystä verovelvollinen on laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuuttaan, ei ole vaikutusta veronkorotuksen määrään. Olivatpa laiminlyönnit tahattomia tai tahallisia, veronkorotus määrätään samojen laskentaperusteiden mukaan.³⁸ On kuitenkin huomattava se, että mikäli laiminlyönnit ovat tahallisia, saattaa teko täyttää esimerkiksi veropetoksen tunnusmerkit, jolloin seurauksena voi olla jopa vankeusrangaistus.

Verorikoksista on Ruotsin lainsäädännössä säädetty skattebrottslagissa (1971:69, jäljempänä SkBL). SkBL 2 §:n nojalla henkilö, joka muuten kuin suullisesti antaa tahallaan viranomaisille virheellisiä tietoja, joiden vuoksi verot saattavat jäädä määräämättä ko-

³⁸ Ks. Simon Almendal, s. 335.

konaan tai ne saatetaan virheellisesti hyvittää tai palauttaa verovelvolliselle tai toiselle henkilölle, voidaan tuomita korkeintaan kahden vuoden vankeusrangaistukseen verorikoksesta. SkBL 3 §:n nojalla vähäisen rikoksen tehnyt tuomitaan verorikkomuksesta sakkoihin. Mikäli teko täyttää törkeän verorikoksen tunnusmerkit, tuomitaan henkilö SkBL 4 §:n nojalla vähintään kuuden kuukauden ja enintään kuuden vuoden vankeusrangaistukseen³⁹. Mikäli verovelvollinen on antanut virheellisiä tietoja törkeästä huolimattomuudesta, hänet voidaan SkBL 5 §:n nojalla tuomita sakkoihin tai enintään vuoden vankeusrangaistukseen.

2.4. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavat sanktiot Yhdysvaltojen lainsäädännössä

2.4.1. Hallinnolliset sanktiot

Yhdysvaltojen verolainsäädäntö on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavien sanktioiden osalta Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä monimutkaisempi. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voi Yhdysvaltojen verolainsäädännön mukaan seurata useita erilaisia hallinnollisia sanktioita. Tärkeimmät hallinnollisten sanktioiden määrittämisestä koskevat säännökset löytyvät 26 U.S.C. § 6651–6725:stä. Sanktioita voi seurata esimerkiksi veroilmoituksen toimittamisen laiminlyönnistä tai maksetun veron määrän virheellisyydestä.⁴⁰ Esimerkiksi verovelvolliselle, joka laiminlyö velvollisuutensa toimittaa tuloveroilmoitus, voidaan 26 U.S.C. § 6651 perusteella määrätä rangaistusmaksu, jonka määrä on pääsääntöisesti korkeintaan 20 % maksamattoman veron määrästä. Maksetun veron määrän virheellisyydestä voi 26 U.S.C. § 6662 mukaan seurata pääsääntöisesti korkeintaan 20 % rangaistusmaksu. Mikäli verovelvollisen kuitenkin katsotaan veroilmoituksen laiminlyönnin tai virheellisyyden vuoksi syyllistyneen petokseen, voivat määrättävät sanktiot nousta jopa 75 %:iin maksamattoman veron määrästä.

³⁹ Ruotsissa veropetos katsotaan törkeäksi silloin, kun vältetyn veron määrä on n. 400 000 SEK (n. 47 000 euroa), Kuortti 2013, s. 388.

⁴⁰ Lederman 2012, s. 500.

Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) edellyttää, että verovelvolliset ilmoittavat veroviranomaisille ulkomailla sijaitsevan rahoitusomaisuutensa, mikäli rahoitusomaisuuden määrä ylittää laissa säädetyt rajat. Ulkomailla sijaitseva rahoitusomaisuus ilmoitetaan lomakkeella 8938, *Statement of Specified Foreign Financial Assets*.⁴¹ Mikäli verovelvollinen jättää kyseisen selvityksen toimittamatta, hänelle voidaan määrätä korkeintaan 50 000 USD suuruinen rangaistusmaksu.⁴² Lomakkeen 8938 lisäksi verovelvollisella voi olla velvollisuus toimittaa ulkomaan tuloistaan tai ulkomailla sijaitsevista omaisuudestaan eräitä muita selvityksiä⁴³ riippuen tulojen tai omaisuuden luonteesta. Näiden selvitysten laiminlyönnistä määrättävä rangaistusmaksu on pääsääntöisesti vähintään 10 000 USD.

Verovelvolliset, joilla on sijoituksia ulkomaisissa rahoituslaitoksissa, saattavat olla veroilmoituksen ja siihen liitettävien selvitysten lisäksi velvollisia toimittamaan Yhdysvaltojen viranomaisille lomakkeen *Report of Foreign Bank and Financial Accounts* (jäljempänä FBAR). Lomake toimitetaan erillään veroilmoituksesta *Financial Crimes Enforcement Networkin* (FinCEN) sähköisen järjestelmän kautta.⁴⁴ Mikäli henkilö laiminlyö velvollisuutensa toimittaa FBAR-lomake, voidaan hänelle määrätä 31 U.S.C. § 5321 5. kohdan säännösten perusteella korkeintaan 10 000 USD suuruinen rangaistusmaksu. Mikäli laiminlyönti kuitenkin johtuu tahallisuudesta, voi rangaistusmaksun suuruus olla jopa 100 000 USD tai 50 prosenttia ulkomaisen pankkitilin saldosta.

2.4.2. Rikosoikeudelliset seuraamukset

Internal Revenue Codessa on useita rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia säännöksiä. Rikosoikeudelliset seuraamukset riippuvat siitä, millaisiin laiminlyönteihin verovelvollinen on syylistynyt. Verovelvollinen voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, mi-

⁴¹ Lederman 2012, s. 512. Ulkomailla sijaitseva rahoitusomaisuus tulee 26 U.S.C. 6038D §:n säännösten mukaan ilmoittaa, mikäli rahoitusomaisuuden yhteenlaskettu arvo ylittää 50 000 USD.

⁴² 26 U.S.C. § 6038D. Selvityksen laiminlyönnistä määrättävä maksu on 10 000 USD, jota korotetaan 10 000 USD jokaiselta kuukaudelta, jona laiminlyönti jatkuu, kuitenkin korkeintaan 50 000 USD:iin asti.

⁴³ Esimerkiksi form 3520 – Annual Return to Report Transactions With Foreign Trusts and Receipt of Certain Foreign Gifts, form 3520-A – Information Return of Foreign Trust With a U.S. Owner ym.

⁴⁴ Ks. IRS 2015a. FBAR tulee toimittaa, mikäli yhdysvaltalainen henkilöllä on ollut omistusosuus tai käyttöoikeus rahoituslaitoksessa sijaitsevaan tiliin ja tilillä olevien varojen suurin yhteenlaskettu arvo kalenterivuoden aikana on ollut yli 10 000 USD.

käli hän on veroilmoituksen antamisen yhteydessä syylistynyt lain vastaiseen verojen välttelyyn⁴⁵, hän on antanut virheellisen veroilmoituksen⁴⁶ tai hän on jättänyt veroilmoituksen kokonaan antamatta⁴⁷. Rikosoikeudelliseen vastuuseen voi joutua myös verovelvollinen, joka ei ole toimittanut FBAR-lomaketta tai on antanut kyseisen lomakkeen virheellisenä⁴⁸.

Mikäli henkilön katsotaan 26 U.S.C. § 7201 perusteella syylistyneen verojen välttelyyn, hänet tuomitaan korkeintaan viiden vuoden vankeusrangaistukseen tai hänelle määrätään korkeintaan 250 000 USD sakko.⁴⁹ Mikäli henkilö on antanut virheellisen veroilmoituksen, voidaan hänet tuomita korkeintaan kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tai korkeintaan 250 000 USD sakkoihin.⁵⁰ Mikäli verovelvollinen on jättänyt veroilmoituksen kokonaan antamatta, voidaan hänet tuomita korkeintaan vuodeksi vankeuteen tai hänelle voidaan määrätä korkeintaan 100 000 USD sakko. Henkilö, joka on tahallisesti laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa FBAR-lomake tai antanut kyseisen lomakkeen virheellisenä, voidaan 31 U.S.C. § 5322 perusteella tuomita korkeintaan 10 vuoden vankeusrangaistukseen tai 500 000 USD sakkoihin.

⁴⁵ 26 U.S.C. § 7201. Ks. myös IRM 9.1.3. – *Criminal Statutory Provisions and Common Law*, jossa on selvitetty tarkemmin sitä, missä tilanteessa verojen välttely katsotaan sellaiseksi veronkierroksi (avoidance), josta ei aiheudu rikosoikeudellisia seuraamuksia, ja missä tilanteessa taas on kyse 26 U.S.C. § 7201 mukaisesta veropetokseksi katsottavasta verojen välttelystä (evasion).

⁴⁶ 26 U.S.C. § 7206.

⁴⁷ 26 U.S.C. § 7203.

⁴⁸ 31 U.S.C. § 5322.

⁴⁹ 26 U.S.C. § 7201 ja 18 U.S.C. § 3571. Mikäli kyseessä on yhteisö, sakon määrä on korkeintaan 500 000 USD.

⁵⁰ 26 U.S.C. § 7206 ja 18 U.S.C. § 3571. Mikäli kyseessä on yhteisö, sakon määrä on korkeintaan 500 000 USD.

3. Tehokas katuminen Ruotsin ja Yhdysvaltojen verojärjestelmissä

3.1. Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien taustaa

3.1.1. Tehokas katuminen Ruotsin yleisessä verolainsäädännössä

Ruotsin tehokasta katumista koskevia säännöksiä ei alun perin ole säädetty kansainvälisen veropaon torjumisen välineeksi. Säännöksiin vuonna 2012 tehdyt muutokset liittyivät kuitenkin osittain veroparatiisien kanssa solmittuihin tietojenvaihtosopimuksiin ja niitä koskevaan veroviranomaisten aktiivisen tiedotustoimintaan⁵¹. Ruotsi on solmिनut viime vuosina tietojenvaihtosopimuksia myös useiden sellaisten valtioiden kanssa, jotka on perinteisesti luokiteltu veroparatiiseiksi. Vuonna 2011 Ruotsi solmi tietojenvaihtosopimuksen muun muassa Mansaaren, Jersey, Guernseyn, Caymansaarten ja Liechtensteinin kanssa.⁵²

Kasvanut kiinnijäämisriski on osaltaan lisännyt verovelvollisten halukkuutta ulkomaantuloja koskevan itseoikaisun tekemiseen. Itseoikaisujen määrän lisääntymiseen ja ulkomailla sijaitsevien varojen kotiuttamiseen on myös vaikuttanut muun muassa Sveitsin ja Luxemburgin perimän lähdeveron korottaminen 35 %:iin EU:n säästödirektiivin mukaisesti. Toisaalta itseoikaisujen määrän lisääntyminen saattaa osin olla myös seurausta perintö- ja lahjaverotuksen lakkauttamisesta vuonna 2004 sekä varallisuusveron poistamisesta vuonna 2006.⁵³ Ruotsin verolainsäädäntö antaa verovelvolliselle mahdollisuuden välttyä tehokkaan katumisen avulla sekä verorikossyytteiltä että veronkorotukselta kokonaisuudessaan, joten Ruotsin tehokkaan katumisen säännöksiä voidaan pitää hyvin edullisina.

Tehokas katuminen on toteutettu Ruotsin verolainsäädännössä itseoikaisun (självrätelse) muodossa. Itseoikaisua koskevat säännökset sisältyvät Ruotsin yleiseen verolainsäädäntöön, eikä niiden voimassaoloa ole rajoitettu ajallisesti. Itseoikaisua koskeva

⁵¹ Ks. Alm Bloom 2011, s. 590–591 ja Kuortti 2013, s. 388.

⁵² Alm Bloom 2011, s. 588–589.

⁵³ Ks. Andersson 2012, s. 201.

säännös on sisältynyt Ruotsin verorikoslakiin jo vuodesta 1921. Verotusmenettelyyn liittyvä tehokkaan katumisen mahdollistava säännös puolestaan säädettiin vuonna 1971.⁵⁴ Kun tehokkaan katumisen mahdollistava säännös otettiin verorikoslakiin, tavoitteena oli varmistaa, että aiemmin salatut tulot tultaisiin jatkossa ilmoittamaan verotuksessa.⁵⁵ Verotusmenettelyyn liittyvää tehokkaan katumisen mahdollisuutta taas on perusteltu lain esitöissä muun muassa sillä, että veronkorotuksen tarkoituksena on varmistaa oikeiden tietojen antaminen verotuksessa ja että mahdollisuus välttää veronkorotukselta itseoikaisun avulla on linjassa tämän tavoitteen kanssa.⁵⁶ Ruotsissa on myös korostettu sitä, että tehokkaan katumisen avulla voidaan oikaista suuri määrä virheellisiä verotuspäätöksiä vähäisin kustannuksin.⁵⁷

Ruotsin verolainsäädännössä tehokkaan katumisen mahdollistava säännös sisältyy verotusmenettelyä koskevaan SFL:iin. SFL 49:10 §:ssä on säädetty niistä poikkeustilanteista, joissa veronkorotus jätetään määräämättä. SFL 49:10 § 2. kohdan mukaan:

”[skattetillägg får inte tas ut om] den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften--”.

Kyseisen säännöksen mukaan veronkorotusta ei siis määrätä, mikäli verovelvollinen *omasta aloitteestaan* korjaa virheellisen veroilmoituksen. Ennen SFL:n voimaantuloa itseoikaisusta säädettiin verotusmenettelyn osalta *taxeringslagen* (1990:324) 5:8 § 4. kohdassa sekä *skattebetalningslagen* (1997:483) 15:7 § 3. kohdassa. Kyseisissä säännöksissä säädettiin seuraavasti:

”[Skattetillägg skall inte tas ut] om den skattskyldige frivilligt har rättat den oriktiga uppgiften”.

Aiemman sanamuodon mukaan veronkorotus siis jätettiin määräämättä, mikäli verovelvollinen *vapaaehtoisesti* korjasi virheellisen veroilmoituksen.

⁵⁴ Ks. Kuortti 2013, s. 387.

⁵⁵ SOU 1933:27, s. 215.

⁵⁶ Ks. Prop. 1971:10, s. 269.

⁵⁷ Ks. Prop. 2010/11:165, s. 478.

SFL:n säännöksiä sovelletaan kaikkiin veroihin, lukuun ottamatta lain 2. luvun säännöksissä lueteltujen lakien mukaan perittäviä veroja⁵⁸. SFL:n säännöksiä sovelletaan siis esimerkiksi inkomstskattelagen säännösten nojalla perittäviin veroihin. SFL:n säännöksiä sovelletaan sekä luonnollisten että juridisten henkilöiden verotuksessa, eli myös esimerkiksi osakeyhtiöillä on mahdollisuus tehokkaaseen katumiseen SFL:n säännösten perusteella.

Verorikoksiin liittyvästä tehokkaasta katumisesta on säädetty skattebrottslagissa. SkBL 12 §:ssä on säädetty verovelvollisen mahdollisuudesta tehokkaaseen katumiseen seuraavasti:

”[d]en som på eget initiativ vidtar åtgärd som leder till att skatten kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 2–8 §§. Ansvar enligt 10 § inträder inte för den som på eget initiativ uppfyller skyldighet som där avses.”

Säännöksen mukaan verovelvollista ei siis tuomita verorikoksesta SkBL 2-8 §:n nojalla, mikäli hän omasta aloitteestaan ryhtyy toimenpiteisiin, joiden seurauksena verot voidaan periä oikean suuruusina.

3.1.2. Yhdysvaltojen offshore-sijoituksille suunnatut tehokkaan katumisen ohjelmat

Veroparatiisien ja tiukan pankkisalaisuuden valtioiden kautta tapahtuva verojen välttely ja siitä aiheutuva verovaje on etenkin 2000-luvulla koettu merkittäväksi ongelmaksi Yhdysvaltojen verojärjestelmän kannalta. Yhdysvallat on pyrkinyt kitkemään kansainvälistä veropakoa usein näkyvin keinoin. IRS on osana kansainvälisen veronkierron vastaista toimintaa toteuttanut 2000-luvulla neljä offshore-sijoituksille suunnattua tehok-

⁵⁸ SFL 2:1 §:n mukaan: ”Lagen gäller för skatt, dock inte skatt som tas ut enligt 1. kupongskattelagen (1970:624), 2. lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, 3. lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m., 4. tullagen (2000:1281), 5. lagen (2004:629) om trängselskatt, 6. vägtrafikskattelagen (2006:227), och 7. lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter. Lagen gäller även för belopp som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket mervärdesskattelagen (1994:200). Lag (2014:1471).”

kaan katumisen ohjelmaa. Tavoitteena on ollut kerätä maksamattomat verot ja kannustaa verovelvollisia toimimaan tulevaisuudessa verolakien mukaisesti.⁵⁹

Ensimmäiset, alle vuoden kestäneet tehokkaan katumisen ohjelmat toteutettiin vuosina 2003, 2009 ja 2011. Kyseiset ohjelmat olivat sisällöltään jossain määrin erilaisia, mutta pääsääntöisesti niihin osallistuneille, verotustaan vapaaehtoisesti oikaisseille verovelvollisille määrättiin normaalia alhaisemmat hallinnolliset sanktiot, minkä lisäksi verovelvolliset välttyivät rikossyytteiltä.⁶⁰ Viimeisin offshore-sijoituksille suunnattu tehokkaan katumisen ohjelma, *2012 Offshore Voluntary Disclosure Program* (jäljempänä 2012 OVDP) alkoi 9. tammikuuta 2012 ja se on käynnissä edelleen.⁶¹ Toisin kuin aikaisemmillä ohjelmilla, 2012 OVDP -ohjelmalla ei ole etukäteen määriteltyä päättymispäivää. IRS voi milloin tahansa muuttaa ohjelman ehtoja tai lopettaa ohjelman kokonaan.⁶²

2012 OVDP -ohjelma liittyy etenkin *Foreign Account Tax Compliance Actin* (FATCA) voimaantuloon.⁶³ FATCA:n tarkoituksena on varmistaa että Yhdysvaltalaiset henkilöt, jotka hallitsevat ulkomaisissa rahoituslaitoksissa olevia tilejä, ilmoittavat tileillä olevat varat sekä ulkomaisille tileille maksetut tulot vuosittain IRS:lle. FATCA edellyttää että ulkomaiset rahoituslaitokset luovuttavat IRS:lle tietoja Yhdysvaltalaisista asiakkaistaan. Mikäli ulkomainen rahoituslaitos ei luovuta tietoja FATCA:n edellyttämällä tavalla, on Yhdysvaltalaisen maksajan⁶⁴ pidettävä 30 % suuruinen vero ulkomaiseen rahoituslaitokseen tekemästään maksusta.⁶⁵ Ulkomaalaisilla pankeilla saattaa olla myös ei-yhdysvaltalaisia asiakkaita, joiden tileille maksetaan suorituksia Yhdysvalloista. Nämä asiakkaat saattavat olla kotimaassaan velvollisia maksamaan saamastaan suorituksesta vähemmän kuin 30 % veroa. Jotta tällaisilta ei-yhdysvaltalaisilta asiakkailta ei perittäisi

⁵⁹ Ks. Lederman 2012, s. 499–501.

⁶⁰ Ks. GAO 2013, s. 2 ja 10.

⁶¹ Ks. IRS 2014c.

⁶² Ks. IRS 2014b, kohta 1. Esimerkiksi vuonna 2014 IRS korotti osaa ohjelmaan osallistuville verovelvollisille määrättävistä sanktioista.

⁶³ Lederman 2012, s. 505–517 ja GAO 2013, s. 10.

⁶⁴ Yhdysvaltalaisella maksajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa Yhdysvaltalaisia rahoituslaitoksia. Ks. IRS - FATCA Information for U.S. Financial Institutions and Entities.

⁶⁵ Tello 2014 s. 89–91.

30 % suuruista veroa Yhdysvalloista saaduista suorituksista, on rahoituslaitoksen siis sitouduttava vaihtamaan tietoja FATCA:n edellyttämällä tavalla. Muuten vaarana on, että rahoituslaitos menettää kyseiset asiakkaat.⁶⁶

Yhdysvaltojen solmimat verosopimukset, FATCA:n voimaantulminen sekä Yhdysvaltain veroviranomaisten ja oikeusministeriön kansainvälisen veronkierron vastainen työ ovat viime vuosina lisänneet laiminlyönteihin syyllistyneiden verovelvollisten kiinnijäämisriskiä. Kuten Ruotsissa, myös Yhdysvalloissa on korostettu sitä, että antamalla verovelvollisille mahdollisuus tehokkaaseen katumiseen voidaan suuri määrä päätöksiä oikaista ilman laajoja viranomaistoimenpiteitä.⁶⁷

Offshore-sijoituksille suunnattujen, määräaikaisten tehokkaan katumisen ohjelmien lisäksi IRS:llä on käytössä yleinen, myös puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin soveltuva tehokkaan katumisen mahdollistava ohjeistus. IRS:n julkaiseman *Internal Revenue Manualin* (IRM) 9.5.11.9. luvun mukaan veroviranomaiset voivat verorikossyytteen nostamista harkitessaan ottaa huomioon sen, että verovelvollinen on oikaissut verotustaan vapaaehtoisesti. Verovelvollinen voi IRM 9.5.11.9 luvun perusteella välttää ainoastaan rikossyyteiltä. 2012 OVDP -ohjelmaan osallistuvat verovelvolliset välttävät sen sijaan myös osan normaalista määrättävistä hallinnollisista sanktioista. 2012 OVDP -ohjelmaan osallistuvan verovelvollisen on kuitenkin täytettävä myös IRM 9.5.11.9. luvun ohjeistuksessa määritellyt ehdot.⁶⁸ Näitä ehtoja käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Verovelvollisille, joilla on ilmoittamattomia ulkomailla sijaitsevia varoja, on OVDP 2012-ohjelman lisäksi tarjolla eräitä muita keinoja korjata ulkomailla sijaitsevien varojen ilmoittamiseen liittyvät laiminlyönnit. Tällaisia keinoja ovat *Streamlined Filing Compliance Procedures*, *Delinquent FBAR submission procedures* ja *Delinquent international*

⁶⁶ Lederman 2012, s. 512–513

⁶⁷ Ks. IRS 2014b, kohta 1 ja 4 sekä Prop. 2010/11:165, s. 478.

⁶⁸ Ks. IRS 2014b, kohta 3 ja 12.

*information return submission procedures.*⁶⁹ Kyseisiä keinoja ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin.

3.2. Oikaisun tekeminen Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissa

3.2.1. Ruotsi

3.2.1.1. Määräajat oikaisun tekemiselle

Kuten edellä mainittu, laiminlyönteihin syyllistyneen verovelvollisen on Ruotsin tehokkaan katumisen säännösten perusteella mahdollista välttyä sanktioilta oikaisemalla virheelliset tiedot oma-aloitteisesti. SFL 66:7 §:ssä säädetään, että verotusta voidaan verovelvollisen aloitteesta oikaista kuuden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin verovuosi on päättynyt. SFL 66:27 §:n säännösten mukaan Ruotsin veroviranomaiset voivat määrätä verovelvolliselle jälkiverotuksen kuuden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin verovuosi on päättynyt, mikäli verovelvollinen on antanut virheellisen veroilmoituksen tai jättänyt ilmoittamatta verotukseen vaikuttavia tietoja. Jotta verovelvollinen välttyisi veronkorotukselta, hänen on siis vaadittava oikaisemaan kaikkien kuuden vuoden määräaikaan sisältyvien verovuosien verotuspäätökset. Mikäli verovelvollinen haluaa tehdä oma-aloitteisen oikaisun vuoden 2015 aikana, hänen on vaadittava veroviranomaisia oikaisemaan verovuoden 2009 ja sitä seuraavien verovuosien verotuspäätökset⁷⁰.

Ruotsin rikoslain mukaan rikoksen vanhentumisaika on 10 vuotta, mikäli henkilö voidaan tuomita rikoksesta korkeintaan kahdeksan vuoden vankeusrangaistukseen.⁷¹ Mikäli henkilö on virheellisen ilmoituksen antamisen vuoksi syyllistynyt SkBL 4 §:n mukaiseen törkeään veropetokseen, on hänen siis vaadittava oikaisua kymmenen edeltävän

⁶⁹ Ks. IRS 2015b. Kyseiset keinot soveltuvat lähinnä sellaisiin tilanteisiin, joissa verovelvollinen pystyy todistamaan laiminlyöntiensä tahattomuuden. Lisäksi keinot voivat soveltua tilanteisiin, joissa henkilö on laiminlyönyt velvollisuutensa tietyn selvityksen toimittamiseen, mutta ei samassa yhteydessä ole kuitenkaan syyllistynyt veronmaksuun liittyviin laiminlyönteihin.

⁷⁰ Ks. Skatteverket - Självvärtelse av oredovisade tillgångar i utlandet.

⁷¹ Brottsbalk (1962:700) 35:1 §.

vuoden ajalta välttyäkseen verorikosyytteiltä. Skatteverket voi tällaisessa tilanteessa SFL 66:32 §:n nojalla määrätä jälkiverotuksen toimitettavaksi näiltä kymmeneltä edeltävältä vuodelta. Mikäli törkeään verorikokseen syylistynyt verovelvollinen siis vaatii oma-aloitteista oikaisua vuonna 2015, on hänen vaadittava oikaisua verovuodelle 2004 ja sitä seuraaville verovuosille⁷².

3.2.1.2. Oikaisun tekeminen

Itseoikaisulla tarkoitetaan tilannetta, jossa verovelvollinen muuttaa aikaisemmin antamaa virheellistä veroilmoitustaan tai antaa aiemmin toimittamatta jättämänsä veroilmoituksen. Lain esitöissä ei ole asetettu tarkkoja vaatimuksia oikaisun muodolle, joten periaatteessa ei ole estettä sille, että oikaisu voitaisiin tehdä myös suullisesti. Käytännössä oikaisu suositellaan kuitenkin tehtävän kirjallisena. Verovelvollisen on oikaisussaan selkeästi ilmoitettava se, miltä osin aiemmin annettu veroilmoitus on ollut virheellinen, jotta veroviranomaiset voivat tarkasti selvittää, miten suuri ero virheellisen veroilmoituksen mukaan lasketun ja korjatun veroilmoituksen mukaan lasketun veron välillä on. Periaatteessa verovelvollisen on oikaisussa korjattava kaikki aiemmin virheellisenä ilmoittamansa tiedot. Mikäli oikaisu on kuitenkin puutteellinen, voidaan oikaisu hyväksyä osittaisena, jolloin verovelvollinen välttyy sanktioilta siltä osin kun ne liittyvät oikaistuihin tietoihin.⁷³

Mikäli verovelvollisella on ulkomailla sijaitsevia varoja, kuten rahavaroja, osakkeita tai muita arvopapereita, joihin liittyviä verotettavia tuloja hän on jättänyt verotuksessaan ilmoittamatta, tulee hänen pyytää näistä dokumentti (esimerkiksi tiliote tai vastaava) ulkomaisesta pankista, joka hallinnoi kyseistä omaisuutta. Pankista saatu dokumentti tulee liittää oikaisuvaatimukseen, minkä lisäksi verovelvollisen tulee tehdä yhteenveto tuloista ja menoista oikaistavilta vuosilta tulotyypeittäin.⁷⁴

⁷² Ks. Skatteverket – Självvärtelse av inkomstdeklaration.

⁷³ Ks. Simon Almendal 2005, s. 337.

⁷⁴ Ks. Skatteverket - Självvärtelse av oredovisade tillgångar i utlandet.

Päätös, jonka Skatteverket verovelvollisen oikaisuvaatimukseen antaa, on julkinen. Mikäli oikaisuvaatimus hyväksytään, lausutaan päätöksen perusteluissa tavallisesti vain, että Skatteverket hyväksyy verovelvollisen oikaisuvaatimuksen ja toimittaa uuden verotuksen. Mikäli Skatteverket sen sijaan hylkää oikaisuvaatimuksen, on päätös perusteltava tarkasti, jolloin myös ratkaisuun vaikuttaneet tosiasiat saattavat ilmetä päätöksestä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Tällaiset tiedot saattavat kiinnostaa esimerkiksi mediaa, joten verovelvolliselle on tärkeää varmistua siitä, että tehty oikaisuvaatimus hyväksytään.⁷⁵ Negatiiviselta julkisuudelta välttyminen lienee tehokas kannustin omaaloitteisen oikaisun tekemiseen.

SkBL 17 §:n nojalla Skatteverketin on pääsääntöisesti ilmoitettava epäilyistä verorikoksesta syyttäjälle. Skatteverketillä on velvollisuus ilmoittaa myös eräistä muista rikosepäilyistä, kuten esimerkiksi mahdollisesta kirjanpitorikoksesta.⁷⁶ Mikäli Skatteverket kuitenkin hyväksyy SkBL 12 §:n nojalla tehdyn omaaloitteisen oikaisun, ei sillä ole velvollisuutta tehdä rikosilmoitusta epäilyistä verorikoksesta, vaan se ainoastaan määrää jälkiverotuksen SFL 66:32 §:n nojalla. SkBL 12 §:n nojalla tehty omaaloitteinen oikaisu ei kuitenkaan poista veroviranomaisilta velvollisuutta tehdä ilmoitusta esimerkiksi epäilyistä kirjanpitorikoksesta⁷⁷.

Kaikki itseoikaisua koskevat vaatimukset käsitellään erityisesti tätä tarkoitusta varten perustetussa Skatteverketin yksikössä. Verovelvollisen on mahdollista keskustella itseoikaisua koskevista kysymyksistä yksityiskohtaisesti ennen itseoikaisun tekemistä ilman että asiasta vielä tehdään lopullista päätöstä kyseisen keskustelun pohjalta.⁷⁸ Verovelvolliset haluavat luonnollisesti olla varmoja siitä, että veroviranomaiset hyväksyvät heidän tekemänsä oikaisuvaatimuksen sellaisenaan, joten mahdollisuus keskustella itseoikaisun tekemisestä yksityiskohtaisesti ennen varsinaista oikaisua madaltaa itseoikaisun tekemisen kynnystä. Skatteverketin antaman neuvonnan lisäksi myös

⁷⁵ Andersson 2012, s. 201–202.

⁷⁶ Alm Bloom 2011, s. 592.

⁷⁷ Ks. Alm Bloom 2011, s. 592.

⁷⁸ Gunne 2011, s. 732.

useat yksityiset yritykset tarjoavat neuvontaa itseoikaisun tekemistä suunnitteleville henkilöille⁷⁹.

3.2.2. Yhdysvallat

3.2.2.1. Oikaisun sisältö ja määräajat oikaisun tekemiselle

Yhdysvaltojen yleisen verolainsäädännön mukaan 26 U.S.C. § 6501 (a) kohdan mukaan jälkiverotusaika on normaalisti tilanteesta riippuen kolme tai kuusi vuotta⁸⁰. Jälkiverotus voidaan kuitenkin 26 U.S.C. § 6501 (c) kohdassa luetelluissa poikkeustapauksissa toimittaa ilman aikarajoja. Näin on esimerkiksi silloin, jos verovelvollisen katsotaan syyllistyneen veropetokseen. 2012 OVDP -ohjelmaan osallistuvien verovelvollisten jälkiverotus toimitetaan kuitenkin näistä yleisistä säännöksistä poiketen. Jotta verovelvollinen voitaisiin hyväksyä 2012 OVDP -ohjelmaan, hänen on annettava suostumuksensa sille, että hänen verotustaan oikaistaan kahdeksan vuoden ajalta.⁸¹ Verovelvollisten on toimitettava korjattu veroilmoitus kahdeksalta viimeisimmältä verovuodelta, joiden eräpäivä on kulunut umpeen sekä maksettava kyseisiltä vuosilta maksamatta jääneet verot ja veroille määrättävät korot. Mikäli verovelvollinen siis tekee oikaisun vuonna 2015 ennen kyseisen vuoden verotuksen eräpäivää, on oikaisu tehtävältä vuosilta 2007–2014. Mikäli oikaisu tehdään vuoden 2015 verotuksen eräpäivän umpeuduttua, oikaisu tehdään vuosilta 2008–2015.⁸²

2012 OVDP -ohjelmaan hyväksyttävälle verovelvollisen verotus toimitetaan siis verovelvollisen antamien tietojen mukaisesti kahdeksalta vuodelta. Kahdeksan vuoden määräajan ulkopuolelle jäävien verovuosien mahdollisia laiminlyöntejä ei tutkita, vaikka verovelvollisen voitaisiin mahdollisesti katsoa syyllistyneen veropetokseen. Kuten edellä on mainittu, verotusta voitaisiin veropetostapauksessa normaalisti oikaista ilman aikarajoja. Mikäli verovelvollista ei hyväksytä ohjelmaan, IRS voi 26 U.S.C § 6501

⁷⁹ Ks. esim. Ålandsbanken ja KPMG.

⁸⁰ Jälkiverotus voidaan toimittaa 26 U.S.C. § 6501 (e) kohdan mukaan kuuden vuoden ajalta mikäli veroilmoituksessa on ollut huomattavan suuria puutteita.

⁸¹ Ks. Ks. IRS 2012 ja IRS 2014b, kohta 42. Ks. myös 26 U.S.C. § 6501 (c)(4), jonka mukaan jälkiverotusta koskevista yleisistä säännöksistä voidaan poiketa verovelvollisen suostumuksella.

⁸² Ks. IRS 2012 ja IRS 2014b, kohta 9.

(a) kohdan mukaisissa tilanteissa määrätä verot sekä hallinnolliset sanktiot ainoastaan kolmelta vuodelta tai kuudelta vuodelta. Jos verovelvollista ei hyväksytä ohjelmaan ja hänen voidaan katsoa syyllistyneen veropetokseen, verovelvollisen laiminlyönnit voidaan tutkia sekä verot ja rangaistuksen määrätään ilman aikarajoituksia.

Ennen varsinaisen oikaisun tekemistä verovelvollinen voi vaatia IRS *Criminal Investigation* -yksiköltä alustavaa selvitystä ohjelmaan osallistumisen mahdollisista esteistä. Verovelvollinen saa 30 päivän kuluessa tiedon alustavassa selvityksessä mahdollisesti ilmenneistä osallistumisesteistä. Alustava selvitys ei kuitenkaan vielä takaa sitä että verovelvollinen hyväksytään ohjelmaan. Alustavan selvityksen jälkeen verovelvollisen on toimitettava *Criminal Investigation* -yksikölle *Offshore Voluntary Disclosure Letter* ja siihen liitettävät lomakkeet. Näiden perusteella *Criminal Investigation* -yksikkö antaa verovelvolliselle tiedon alustavasta hyväksymisestä ohjelmaan.⁸³

Alustavan hyväksynnän jälkeen verovelvollisen on täydennettävä oikaisunsa toimittamalla kaikki 2012 OVDP –ohjelman ehdoissa vaadittavat selvitykset ja lomakkeet sekä maksettava kaikki oikaisun perusteella maksettavaksi tulevat verot ja korot sekä kaikki ohjelman ehtojen mukaan maksettavat hallinnolliset sanktiot. Verovelvollisen on toimitettava kaikilta oikaistavilta verovuosilta kopio alkuperäisistä, aiemmin toimitetuista veroilmoituksista sekä uudet, korjatut veroilmoitukset. Lisäksi verovelvollisen on toimitettava allekirjoitettu suostumus normaalin jälkiverotusajan pidentämiseksi sekä tapauksen yksityiskohdista riippuen eräitä muita lomakkeita ja selvityksiä⁸⁴. Vasta kun verovelvollinen on toimittanut kaikki vaadittavat selvitykset ja maksanut kaikki oikaisuun liittyvät verot, korot ja niihin liittyvät sanktiot, sekä tehnyt yhteistyötä oikaisun käsitteijän kanssa oikean verotuksen toimittamiseksi, voidaan tehty oikaisu katsoa täydelliseksi.⁸⁵

⁸³ Ks. IRS - How to Make an Offshore Voluntary Disclosure.

⁸⁴ Vaadittavista lomakkeista ks. IRS 2014b.

⁸⁵ Ks. IRS 2014b, kohta 25.

3.2.2.2. Oikaisun tehneelle määrättävät sanktiot

2012 OVDP –ohjelmaan osallistuvan, verotustaan oikaisevan verovelvollisen on maksettava aiemmin toimittamansa veroilmoituksen virheellisyyden vuoksi 26 U.S.C. § 6662 säännösten nojalla rangaistusmaksu, jonka suuruus on 20 % maksamattoman veron määrästä. Lisäksi verovelvollisen on maksettava 26 U.S.C. § 6651 säännösten nojalla määrättävät veroilmoituksen toimittamisen tai veron maksamisen laiminlyöntiin liittyvät sanktiot, mikäli kyseiset säännökset soveltuvat verovelvollisen tapaukseen. Verovelvollisen ei kuitenkaan tarvitse maksaa FBAR-lomakkeen ja muiden ulkomaisiin sijoituksiin liittyvien lomakkeiden toimittamisen laiminlyönnistä normaalisti määrättäviä sanktioita. Näiden sijasta verovelvolliselle määrätään erityinen offshore-rangaistus (*miscellaneous offshore penalty*), jonka määrä on 27,5 % tai 50 % ilmoittamattomien ulkomailla sijaitsevien varojen suurimmasta yhteenlasketusta arvosta.⁸⁶ Offshore-rangaistuksen määräämistä käsitellään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.5.2.

2012 OVDP –ohjelmaan osallistuvan verovelvollisen on siis oikaisustaan huolimatta maksettava useita veronkorotukseen rinnastettavia rangaistusmaksuja. Yhdysvaltojen 2012 OVDP –ohjelman ehdot eivät siis ole yhtä edulliset kuin Ruotsin itseoikaisua koskevat säännökset, joiden perusteella verovelvollinen voi välttyä sekä veronkorotuksilta että rikosoikeudellisilta seuraamuksilta kokonaisuudessaan. Jos verovelvollisen laiminlyönnit kuitenkin havaitaan ennen 2012 OVDP –ohjelmaan osallistumista, voi tämä olla velvollinen maksamaan useita erilaisia hallinnollisia sanktioita, joiden yhteen lasketut määrät saattavat nousta huomattavan suuriin summiin. 2012 OVDP -ohjelman edullisuutta havainnollistaa seuraava esimerkki⁸⁷:

2012 OVDP -ohjelmaan osallistuva verovelvollinen ilmoitti ulkomaisessa rahoituslaitoksessa sijaitsevat rahavaransa sekä niistä saadut korkotulot vuosilta 2005–2012. Vuonna 2005 tehdyn talletuksen määrä oli ollut 1 000 000 USD ja tilille oli maksettu vuosittain korkoa 50 000 USD. Pankkitilin saldo oli ollut korkeimmillaan vuonna 2012, jolloin se on ollut 1 400 000 USD.

⁸⁶ Ks. IRS 2014b, kohta 7.

⁸⁷ Alkuperäinen esimerkki on esitetty englanninkielisenä IRS:n internetsivulla. Ks. IRS 2014b, kohta 8.

Koska verovelvollinen hyväksyttiin 2012 OVDP –ohjelmaan, verovelvolliselle määrättävät verot ja sanktiot olivat seuraavat:

- 1. 140 000 USD vero oikaistavilta 8 vuodelta (17 500 USD jokaiselta oikaistavalta vuodelta, kun sovellettava veroprosentti oli 35) sekä verolle maksettavat korot.*
- 2. Veroilmoituksen virheellisyydestä määrättävä rangaistus 28 000 USD (140 000 USD x 20 %).*
- 3. Miscellaneous offshore penalty 385 000 USD (1 400 000 USD x 27,5 %)*

Verovelvollinen joutui siis maksamaan veroja ja rangaistusmaksuja yhteensä 553 000 USD sekä verolle määrättävät korot. Mikäli veroviranomaiset olisivat havainneet verovelvollisen laiminlyönnit ennen kuin verovelvollinen oli osallistunut 2012 OVDP -ohjelmaan, olisivat verovelvolliselle määrätty rangaistusmaksut olleet huomattavasti suuremmat. Verovelvollinen olisi muun muassa joutunut maksamaan yhteensä 3 825 000 USD suuruisen rangaistusmaksun FBAR-lomakkeen laiminlyönnistä vuosina 2007–2012.

Kuten aiemmin mainittu, Yhdysvalloissa verovelvollinen, jonka laiminlyönnit liittyvät puhtaasti kotimaisiin tuloihin, ei voi vapaaehtoisena oikaisun avulla välttyä hallinnollisista sanktioilta. Toisaalta ulkomaantuloihin liittyvistä laiminlyönnistä määrättävät sanktiot voivat olla huomattavasti korkeampia kuin puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin liittyvät hallinnolliset sanktiot. Puhtaasti kotimaisissa tilanteissahan verovelvollinen ei joka tapauksessa joutuisi maksamaan FBAR-lomakkeeseen tai muihin ulkomaan tuloista toimitettaviin lomakkeisiin liittyviä sanktioita. Kun 2012 OVDP –ohjelmaan osallistuva verovelvollinen joutuu oikaisustaan huolimatta maksamaan veroilmoituksen virheellisyyteen, veroilmoituksen toimittamisen laiminlyöntiin sekä maksetun veron virheellisyyteen liittyvät sanktiot, voidaan nähdäkseni katsoa että kansainvälisiä ja kotimaisia tilanteita käsitellään käytännössä yhtä edullisesti.

3.3. Vapaaehtoisuuden arviointi Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissa

3.3.1. Vapaaehtoisuus eri maiden tehokkaan katumisen ohjelmien ehtona

Tehokkaan katumisen mahdollistavia väliaikaisia ohjelmia tai yleistä lainsäädäntöä on ollut käytössä useissa valtioissa. Eri maiden tehokkaan katumisen ohjelmien yhtenä yleisimpänä ehtona on ollut se, että verovelvollinen oikaisee aiemmat laiminlyöntinsä *vapaaehtoisesti*. Yleensä verovelvollinen ei ole päässyt nauttimaan tehokkaan katumisen ohjelman tarjoamista alentuneista sanktioista, mikäli hän on oikaisun tehdessään tiennyt, että häneen tullaan kohdistamaan verotarkastus tai muita viranomaistoimenpiteitä, joissa kyseiset laiminlyönnit voisivat ilmetä. Taustalla on muun muassa ajatus siitä, että jos veroviranomaiset ovat jo aloittaneet tutkinnan, joka on yhteydessä laiminlyönteihin, näihin liittyvät verotuotot olisi todennäköisesti saatu kerättyä ilman verovelvollisen itse tekemää oikaisuakin.⁸⁸

Sekä Ruotsin tehokkaan katumisen säännökset että Yhdysvaltojen 2012 OVDP – ohjelman ehdot edellyttävät että oikaisu tehdään vapaaehtoisesti. Vuonna 2012 voimaantullutta Ruotsin SFL:a edeltävässä lainsäädännössä veronkorotukselta välttyi lain sanamuodon mukaan silloin kun oikaisu tapahtui vapaaehtoisesti (*frivilligt*)⁸⁹. SFL:n säätämisen yhteydessä sanamuotoa muutettiin, että nykyisen lain mukaan oikaisun on tapahduttava omasta aloitteesta (*på eget initiativ*). Vaikka lain sanamuotoa on muutettu ja lain tulkinta on tietyiltä osin sanamuodon muutoksen myötä laajentunut, voidaan vapaaehtoisuutta pitää edelleen yhtenä tärkeimmistä edellytyksistä tehokkaan katumisen lainsäädännön soveltamiselle.

Jo Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelman nimestä (*Offshore Voluntary Disclosure Program*) ilmenee, että ohjelmaan osallistumisen ehtona on että verovelvollisen tekemä oikaisu on vapaaehtoinen (voluntary). Osittain vapaaehtoisuutta arvioidaan Ruotsin ja Yhdysvaltojen ohjelmissa hyvin samalla tavoin, mutta arvioinnissa on tiettyjä

⁸⁸ Urinov 2015, s. 172.

⁸⁹ Taxeringslagen (1990:324) 5:8 § 4. kohta ja skattebetalningslag (1997:483) 15:7 § 3. kohta.

eroavaisuuksia. Yksinkertaistaen voitaneen sanoa että Yhdysvaltojen 2012 OVDP – ohjelmassa vapaaehtoisuutta arvioidaan hieman ankarammin.

3.3.2. Oma-aloitteisuuden arviointi Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön perusteella

Ruotsin SFL 49:10 § 2. kohdan sekä SkBL 12 §:n mukaan itseoikaisun hyväksymisen edellytyksenä on se, että oikaisu tapahtuu verovelvollisen *omasta aloitteesta*. Kuten edellä on todettu, ennen vuonna 2012 voimaan tullutta lainmuutosta veronkorotus voitiin lain sanamuodon mukaan jättää määräämättä, mikäli oikaisu tapahtui *vapaaehtoisesti*. Sanamuodon muutoksen tarkoitus on lain esitöiden perusteella lähinnä laajentaa itseoikaisun soveltamisalaa, eli uuden lain nojalla itseoikaisu voitaisiin hyväksyä entistä useammissa tilanteissa⁹⁰. Sanamuodon muutoksen vaikutusta lain soveltamisalaan käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Ruotsin hallituksen esityksessä 1971:10 on todettu, että siitä, milloin oikaisun voidaan katsoa tapahtuneen vapaaehtoisesti, ei voida esittää mitään yleistä sääntöä, vaan vapaaehtoisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon eri tapausten olosuhteet. Hallituksen esityksessä on kuitenkin annettu suuntaa-antavia ohjeita vapaaehtoisuuden arvioimiseksi.⁹¹ Hallituksen esityksen mukaan verovelvollisella tulisi olla mahdollisuus oikaisuun niin kauan kuin hänellä on syytä olettaa etteivät veroviranomaiset ole havainneet tai tule havaitsemaan tietojen virheellisyyttä. Mikäli veroviranomaiset sitä vastoin ovat jo pyytäneet verovelvolliselta selvitystä virheellisiin tietoihin liittyen, ei itseoikaisun mahdollisuutta hallituksen esityksen mukaan tulisi enää olla. Mikäli kyseessä on kuitenkin rutiininomainen selvityspyyntö, jolla ei ole yhteyttä virheellisenä annettuihin tietoihin, voitaisiin oikaisu katsoa vapaaehtoiseksi.⁹²

Ruotsin korkein hallinto-oikeus (HFD) on ottanut useissa ratkaisuisaan kantaa siihen, onko verovelvollisen antamalla oikaisulla ollut sellainen yhteys Skatteverketin esittä-

⁹⁰ Ks. Prop 2010/11:165, s. 478.

⁹¹ Prop. 1971:10, s. 269.

⁹² Prop. 1971:10, s. 269–270.

mään selvityspyyntöön, ettei oikaisua voida katsoa annetun vapaaehtoisesti.⁹³ Ratkaisussa RÅ 1979 1:59 verovelvollinen oli jättänyt veroilmoituksellaan ilmoittamatta omistamistaan osakkeista saamiaan osinkotuloja. Skatteverket oli pyytänyt puhelimitse selvitystä verovelvollisen saamista osingoista. Puhelinkeskustelun yhteydessä verovelvollinen oli ilmoittanut myyneensä kyseiset osakkeet. Skatteverket lisäsi ilmoittamattoman osinkotulon sekä osakkeiden myynnistä saadun luovutusvoiton määrän verovelvollisen verotettavaan tuloon, minkä lisäksi verovelvolliselle määrättiin veronkorotus. Verovelvollinen oli oman näkemyksensä mukaan tehnyt vapaaehtoisen oikaisun ilmoittaessaan osakkeiden myynnistä saadun luovutusvoiton veroviranomaisille.

HFD totesi päätöksensä perusteluissa, että verovelvollinen ilmoitti osakkeista saamansa luovutusvoiton vasta kun Skatteverket oli pyytänyt häneltä puhelimitse selvitystä kyseisistä osakkeista saaduista osinkotuloista. HFD katsoi, että ilmoittamattomia osinkotuloja koskevalla selvityspyynnöllä oli sellainen yhteys ilmoittamattomaan luovutusvoittoon, ettei verovelvollisen voitu katsoa tehneen oikaisua vapaaehtoisesti. Koska osinkotulot ja luovutusvoitto liittyivät samoihin osakkeisiin, ei verovelvollisella ollut mahdollisuutta vapaaehtoiseen oikaisuun enää veroviranomaisten esittämän selvityspyynnön jälkeen.

Ratkaisussa RÅ 1980 1:79 verovelvollinen oli jättänyt veroilmoituksellaan ilmoittamatta eräistä osakkeista saamiaan osinkotuloja sekä omistamiaan rahavaroja ja niistä saatuja korkotuloja. Hänelle oli lähetetty selvityspyyntö, jossa esitettiin verovelvollisen omistamalle kiinteistölle eri verotusarvo kuin veroilmoituksella oli ilmoitettu, pyydettiin erittelyä lisääntyneiden elantokustannusten perusteella tehtyyn vähennysvaatimukseen liittyen sekä todettiin että valvontatietojen mukaan verovelvollisen osinkotulot ovat olleet suuremmat kuin hän veroilmoituksessaan on ilmoittanut. Antamassaan vastineessa verovelvollinen ilmoitti että hän hyväksyy osinkotulojen verottamisen valvontatietojen mukaisesti. Lisäksi verovelvollinen ilmoitti omistamansa rahavarat ja niistä saadut korkotulot, joita hän ei ollut merkinnyt veroilmoitukselle.

⁹³ Skatteverket 2009, s. 106.

HFD:n näkemyksen mukaan Skatteverketin lähettämä osinkotuloja koskevalla selvityspyynnöllä ei ollut suoraa yhteyttä ilmoittamatta jätettyihin rahavaroihin ja niistä saatuihin korkotuloihin. Skatteverketin lähettämän selvityspyynnön sisältö ei HFD:n näkemyksen mukaan muutenkaan antanut verovelvolliselle aihetta olettaa, että hänen antamansa veroilmoituksen virheellisyyttä tultaisiin ilmoittamattomien rahavarojen ja niihin liittyvien korkotulojen osalta havaitsemaan. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat verovelvollisen katsottiin tehneen oikaisun vapaaehtoisesti.

Myös eri verovuotta koskevalla oikaisulla on oikeuskäytännössä katsottu voivan olla sellainen yhteys veroviranomaisten esittämään selvityspyyntöön, ettei oikaisua voida pitää vapaaehtoisena. Esimerkiksi ratkaisussa RÅ 1977 ref. 56 Skatteverket oli vuoden 1972 verotusta koskevan tarkastuksen yhteydessä havainnut, että verovelvollinen oli jättänyt ilmoittamatta eräästä yrityksestä saamiaan tuloja. Kun verovelvollinen verotarkastuksen yhteydessä selvitti jättäneensä samasta yrityksestä saamansa tulot ilmoittamatta myös vuoden 1973 verotuksessa, ei kyseistä selvitystä voitu katsoa vapaaehtoiseksi oikaisuksi. Tällaisessa tilanteessa lienee selvää, että myös muiden verovuosien virheellisyys tullaan havaitsemaan verotarkastuksen yhteydessä, mikä olikin otettu huomioon päätöksen perusteluissa. Ratkaisusta ei kuitenkaan ilmene, miten asiaa olisi arvioitu, mikäli virheellisyys olisi havaittu säännönmukaisen verotuksen yhteydessä. Mikäli virheellisyydet olisi siis havaittu vuoden 1973 säännönmukaisen verotuksen yhteydessä, olisiko verovelvollisella katsottu olevan syy olettaa, että myös aiempien vuosien verotusten virheellisyys tullaan havaitsemaan?

3.3.3. Vapaaehtoisuuden arviointi Yhdysvaltojen 2012 OVDP -ohjelmassa

2012 OVDP -ohjelmaan voivat osallistua verovelvolliset joilla on ulkomaille sijoitettuja, laillisista lähteistä saatuja varoja, joita ei ole ilmoitettu lain vaatimalla tavalla Yhdysvaltojen viranomaisille. Ohjelmaan voivat osallistua luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöt, esimerkiksi yhteisöt. Ohjelmaan osallistuvat verovelvolliset voivat siis välttyä osalta ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavia sanktioita oikaisemalla aiemmin toimitettujen verotusten virheellisyydet vapaaehtoisesti. Ohjelmaan osallistu-

vien on lisäksi täytettävä IRM 9.5.11.9. luvussa määritellyt ehdot.⁹⁴ IRM 9.5.11.9. luvun 3. kohdassa on määritelty tarkemmin se, milloin verovelvollisen tekemä oikaisu voidaan katsoa vapaaehtoiseksi. Kyseisen kohdan mukaan vapaaehtoisella oikaisulla tarkoitetaan sellaista oikaisua, joka on todenmukainen, oikea-aikainen ja täydellinen⁹⁵. Oikaisu katsotaan oikea-aikaiseksi, mikäli se on vastaanotettu ennen kuin:

- a) IRS on aloittanut verovelvolliseen kohdistuvan verotarkastuksen tai rikostutkinnan tai ilmoittanut verovelvolliselle että hänet tullaan ottamaan verotarkastuksen tai rikostutkinnan kohteeksi
- b) IRS on saanut kolmannelta osapuolelta tiedon kyseisen verovelvollisen laiminlyönneistä
- c) IRS on aloittanut verotarkastuksen tai rikostutkinnan, jolla on suora yhteys kyseisen verovelvollisen laiminlyönteihin *tai*
- d) IRS on hankkinut rikosoikeudellisin keinoin (esim. etsintälupa tai haaste) tietoja, joilla on suora yhteys verovelvollisen laiminlyönteihin.⁹⁶

Verovelvollinen, joka on otettu verotarkastuksen tai rikostutkinnan kohteeksi, ei siis voi osallistua 2012 OVDP -ohjelmaan. Näin on riippumatta siitä, liittyykö verotarkastus ulkomailla sijaitseviin ilmoittamattomiin varoihin.⁹⁷ Ohjelmaan osallistuminen estyy myös silloin, jos viranomaiset ovat aloittaneet verotarkastuksen tai rikostutkinnan jolla on suora yhteys verovelvollisen laiminlyönteihin. Jos verovelvollinen esimerkiksi tekee oikaisun koskien aiemmin ilmoittamattomia, henkilöyhtiön kautta saatuja tuloja, ja kyseisen henkilöyhtiön toinen osakas on otettu verotarkastuksen kohteeksi samoihin tuloihin liittyen, ei oikaisua voida katsoa oikea-aikaiseksi. Toiseen osakkaaseen kohdistetun verotarkastuksen voidaan tällaisessa tilanteessa katsoa olevan suoraan yhteydessä verovelvollisen laiminlyönteihin. Sillä, tiesikö verovelvollinen toiseen osakkaaseen kohdistetusta verotarkastuksesta, ei ole merkitystä oikea-aikaisuuden arvioinnin

⁹⁴ Ks. IRS 2014b, kohta 1, 12 ja 36.

⁹⁵ IRM 9.5.11.9. luvun 3. kohta: "A voluntary disclosure occurs when the communication is truthful, timely, complete --"

⁹⁶ IRM 9.5.11.9. luvun 4. kohta.

⁹⁷ Ks. IRS 2014b, kohta 14.

kannalta. Oikaisua ei voida katsoa oikea-aikaiseksi myöskään silloin jos IRS on saanut kolmannelta osapuolelta tiedon kyseisen verovelvollisen laiminlyönneistä. Myöskään tällaisessa tilanteessa ei ole merkitystä sillä, tiesikö verovelvollinen kolmannen osapuolen antamista tiedoista.⁹⁸

Jotta kyseessä olisi vapaaehtoinen oikaisu, 2012 OVDP –ohjelmaan osallistuvan verovelvollisen on lisäksi tehtävä IRS:n kanssa yhteistyötä varmistaakseen sen, että hänen verotuksensa toimitetaan oikean suuruisena ja sitouduttava maksamaan kaikki hänelle määrättävät verot, korot ja rangaistukset.⁹⁹ 2012 OVDP -ohjelmaan osallistuva verovelvollinen sitoutuu antamaan pyynnöstä tietoja joista saattaa olla hyötyä IRS:n ja oikeusministeriön veropaon torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden kannalta. Verovelvollisen on annettava tietoja esimerkiksi niistä rahoituslaitoksista, jotka ovat hoitaneet verovelvollisen offshore-sijoituksia.¹⁰⁰

3.3.4. Yhtäläisyydet vapaaehtoisuuden arvioinnissa Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissa

2012 OVDP –ohjelmaan osallistuvien henkilöiden tekemän oikaisun oikea-aikaisuutta arvioidaan ainakin osittain melko samalla tavoin kuin oma-aloitteisuutta arvioidaan Ruotsin itseoikaisua koskevissa säännöksissä. Sekä Yhdysvaltojen että Ruotsin tehokkaan katumisen ohjelmien ehdot estävät oikaisun tekemisen silloin, kun veroviranomaiset ovat ottaneet verovelvollisen verotarkastuksen kohteeksi, vaikka verovelvollisen laiminlyönnejä ei vielä varsinaisesti olisi havaittu.

Yhdysvaltojen IRM 9.5.11.9. luvun 3. kohdan mukaan myös sellainen verotarkastus, jolla on suora yhteys kyseisen verovelvollisen laiminlyönnteihin, voi estää oikaisun katsomisen vapaaehtoiseksi riippumatta siitä, tiesikö verovelvollinen toiseen osakkaaseen kohdistetusta verotarkastuksesta. Myös Ruotsin itseoikaisua koskevassa oikeuskäytännössä oikaisun tekeminen on voinut estyä silloin jos verotarkastus kohdistuu sellaiseen henkilöön, jolla on esimerkiksi liiketoiminnallinen yhteys oikaisun tehneeseen verovel-

⁹⁸ IRM 9.5.11.9. luvun 3. ja 7. kohta.

⁹⁹ IRM 9.5.11.9. luku 3. kohta.

¹⁰⁰ Ks. IRS 2014b, kohta 7.

volliseen¹⁰¹. Ruotsin itseoikaisua koskevien säännösten perusteella ei liene kuitenkaan mahdollista, että toiseen tahoon kohdistettu verotarkastus estäisi verovelvollista tekemästä itseoikaisua, mikäli verovelvollinen ei ole tiennyt kyseisestä verotarkastuksesta. Tällöin verovelvollisella ei nähdäkseni voida katsoa olleen aihetta olettaa että hänen laiminlyöntinsä on havaittu tai tullaan havaitsemaan.

2012 OVDP -ohjelman ehtojen mukaan verovelvollisen tekemää oikaisua ei voida katsoa vapaaehtoiseksi enää silloin, jos IRS on saanut kolmannelta osapuolelta tiedon kyseisen verovelvollisen laiminlyönneistä, vaikka näiden tietojen perusteella ei vielä olisi aloitettu tarkempaa tutkintaa. Myöskään tällaisessa tilanteessa ei ole merkitystä sillä, tiesikö verovelvollinen kolmannen osapuolen antamista tiedoista.¹⁰² Ruotsin itseoikaisua koskevien säännösten perusteella itseoikaisu voitaisiin nähdäkseni tällaisessa tilanteessa katsoa oma-aloitteiseksi. Mikäli verovelvollinen ei ole tiennyt kolmannen osapuolen antamista tiedoista, eikä häneen ole vielä kohdistettu tarkastustoimenpiteitä, ei verovelvollisella nähdäkseni ole syytä olettaa että hänen laiminlyöntinsä on havaittu tai tullaan havaitsemaan.

3.4. Viranomaisten yleisen valvontatoiminnan vaikutus oikaisun tekemiseen

3.4.1. Viranomaisten yleisen valvonnan vaikutus itseoikaisun oma-aloitteisuuden arviointiin Ruotsin lainsäädännön mukaan

3.4.1.1. Yleisen valvonnan vaikutus tehokkaan katumisen säännösten soveltamiseen ennen vuoden 2012 lainmuutosta

Ruotsin hallituksen esityksessä 1971:10 on todettu, että mikäli oikaisu on annettu sen jälkeen, kun verovelvollinen on saanut tietää että hänelle tullaan suorittamaan verotarkastus, ei tarkastettavia verovuosia koskevaa oikaisua voida katsoa vapaaehtoiseksi.¹⁰³ Vuonna 2012 voimaan tullutta SFL:a edeltävässä oikeuskäytännössä myös vero-

¹⁰¹ Ks. Simon Almendal s. 340.

¹⁰² IRM 9.5.11.9. luvun 3. ja 7. kohta.

¹⁰³ Prop. 1971:10, s. 269–270.

velvollisen tietoisuus Skatteverketin suorittamasta yleisestä valvonnasta on voinut vaikuttaa siihen, katsotaanko verovelvollisen tekemä oikaisu vapaaehtoiseksi.

Ratkaisussa RÅ 1982 1:83 käsiteltiin tapausta, jossa verovelvollinen oli jättänyt veroilmoituksellaan ilmoittamatta kahdessa tanskalaispankissa sijaitsevat rahavaransa sekä kyseisistä rahavaroista saadut korkotulot. Verovelvollinen antoi tiedot kyseisistä rahavaroista ja korkotuloista sen jälkeen, kun hänen poikansa oli kertonut kuulleensa televisiosta, että ruotsalaiset, jotka eivät ilmoita tanskalaisissa pankeissa olevia rahavarojaan ottavat riskin syytteeseen joutumisesta. Lääninoikeuden mukaan televisiosta saatujen tietojen voitiin kohtuudella olettaa antaneen verovelvolliselle syyn epäillä, että Ruotsissa suoritettiin jonkinlaista pankkivalvontaa, jonka yhteydessä hänen veroilmoituksensa virheellisyys voisi paljastua. Näin ollen verovelvollisen tekemää oikaisua ei voitu pitää vapaaehtoisena.

Ratkaisun mukaan verovelvollisen ei siis tarvinnut olla tietoinen siitä, että juuri häneen tullaan varmuudella kohdistamaan valvontatoimenpiteitä. Riitti että verovelvollisella oli aiheellinen syy olettaa, että tämä on mahdollista.¹⁰⁴ Ratkaisun perusteella esimerkiksi Skatteverketin antamien lehtitiedotusten kautta saatu tieto veroviranomaisten suorittamasta yleisestä valvonnasta on voinut vaikuttaa siihen, katsotaanko verovelvollisen tekemä oikaisu vapaaehtoiseksi. Tällaisen tiedotustoiminnan voitaneen olettaa yleensä tähtäävän verovelvollisten lainkuuliaisuuden lisäämiseen ja siihen, että verovelvolliset ilmoittavat verotettavat tulonsa oikean suuruisina. Ratkaisun lopputulosta voidaan pitää tämän tavoitteen kanssa ristiriitaisena, koska ratkaisun mukaan Skatteverketin yleinen tiedotustoiminta voi johtaa siihen, ettei verovelvollinen voi oikaista virheellistä veroilmoitustaan ilman sanktioita.

Veroviranomaisten tiedotustoiminnan vaikutusta itseoikaisun tekemiseen on käsitelty taxeringslagen soveltamista koskevassa ohjeessa vuodelta 2009 ja skattebetalningslagen soveltamista koskevassa ohjeessa vuodelta 2011. Mikäli Skatteverket oli antanut lehdistötiedotteen, josta ilmeni, että se suorittaa tiettyihin tapahtumiin, kuten rahoitus-

¹⁰⁴ Ks. Skatteverket 2009, s. 108.

instrumenttien myyntiin, liittyvää valvontaa, ei lehdistötiedotteen ilmestymisen jälkeen annettua itseoikaisua voitu kyseisten tapahtumien osalta lähtökohtaisesti katsoa annetun vapaaehtoisesti.¹⁰⁵ Vaikka tiedotteessa ei olisi eritelty tarkalleen niitä verovelvollisia, joihin valvontatoimenpiteitä tullessa kohdistamaan, olisi verovelvollisella Skatteverketin mukaan ollut tällaisessa tilanteessa syy olettaa, että veroviranomaiset tulevat havaitsemaan hänen antamiensa tietojen virheellisyyden.¹⁰⁶

Skatteverketin antamien ohjeiden mukaan sen antamat tiedotteet saattoivat kuitenkin vaikuttaa itseoikaisun tekemiseen vain silloin, jos ne koskivat Skatteverketin suorittamia konkreettisia valvontatoimenpiteitä.¹⁰⁷ Sen sijaan tiedotteet, joissa kerrottiin että veroviranomaisilla on mahdollisuus suorittaa valvontaa esimerkiksi Ruotsin solmimien tietojenvaihtosopimusten perusteella, eivät estäisi vapaaehtoisen oikaisun tekemistä.¹⁰⁸ Vaikka siis Skatteverket tiedottaisi tehneensä tietojenvaihtosopimuksen jonkin valtion kanssa, voitaisiin kyseisestä valtiosta saatuja tuloja koskeva oikaisu katsoa edelleen vapaaehtoiseksi.

3.4.1.2. Vuoden 2012 lainmuutoksen vaikutukset lain soveltamisalaan

Skatteförfarandelag astui voimaan 1. tammikuuta 2012. Uudessa SFL:ssa yhdistettiin aiemmin voimassa olleet taxeringslag, skattebetalningslag sekä eräitä muita verolakeja yhdeksi laiksi.¹⁰⁹ Veronkorotuksen määrittäminen ja itseoikaisua koskevat säännökset siirtyivät uuden SFL:n 49. lukuun. Samalla itseoikaisua koskevan säännöksen sanamuotoa muutettiin. Uuden sanamuodon mukaan verovelvollinen voi välttyä veronkorotukselta, mikäli hän korjaa virheellisen ilmoituksen *omasta aloitteestaan (på eget initiativ)*. Vastaava sanamuodon muutos tehtiin myös SkBL:n säännöksiin.

¹⁰⁵ Ks. Skatteverket 2009, s. 108.

¹⁰⁶ Ks. Skatteverket 2011b, s. 75.

¹⁰⁷ Skatteverket 2011b, s. 75. Verohallinnon ohjeessa ei ole erityisen tarkasti määritelty sitä, mitä konkreettisilla valvontatoimenpiteillä tarkoitetaan. Eva Alm Bloom mainitsee artikkelissaan esimerkkinä verohallinnon antamat tiedotteet, joissa kerrottiin tarkastuksista, joita tulisi suorittamaan Liechtensteinilaispankissa tapahtuneen tietovuodon kautta saatujen tietojen pohjalta. Ks. Alm Bloom 2011, s. 591.

¹⁰⁸ Ks. Skatteverket 2011b, s. 75.

¹⁰⁹ Wiberg 2012, s. 209.

SFL:a koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin lainsäädäntöä muutettavaksi siten, ettei veroviranomaisten yleistä valvontaa koskeva tiedotustoiminta olisi enää esteenä itseoikaisun tekemiselle. Hallituksen esityksessä on todettu, että lainmuutosta edeltävä ratkaisun RÅ82 1:83 mukainen oikeuskäytäntö, jossa tieto veroviranomaisten yleisestä valvonnasta saattaa estää itseoikaisun tekemisen, vaikeuttaa tehokasta valvontatyötä. Medialle annettavat tiedotteet, joissa kerrotaan että Skatteverket valvoo erityisesti tietyn tyyppisiä transaktioita, ovat hallituksen esityksen mukaan osa tehokasta verovalvontaa. Tällaisten tiedotteiden avulla veroviranomaisten valvontatoimenpiteet ja niistä seuraava kiinnijäämisriski saavat näkyvyyttä. Mikäli verovelvolliset voivat oikaista verotustaan ilman veronkorotuksen riskiä, voidaan useita päätöksiä oikaista yksinkertaisella tavalla.¹¹⁰

Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että useissa tilanteissa on vaikea osoittaa, onko veroviranomaisten tiedotustoiminta vaikuttanut itseoikaisun tekemiseen. Käytännössä voi olla vaikeaa osoittaa, että verovelvollinen ollut edes tietoinen Skatteverketin antamista tiedotteista.¹¹¹ Esimerkiksi ratkaisun RÅ82 1:83 perusteluissa todettiin, että verovelvollisen tekemä oikaisu oli selvästi seurausta siitä, että verovelvollinen oli televisiossa esitetyn raportin perusteella saanut sen käsityksen että Ruotsissa suoritettiin jonkinlaista pankkivalvontaa, jonka yhteydessä hänen veroilmoituksensa virheellisyys voisi paljastua. Mikäli verovelvollinen ei olisi asiaa käsiteltäessä itse tuonut esiin tietoisuuttaan veroviranomaisten suorittamasta valvonnasta, olisi tällaisen tietoisuuden osoittaminen ollut luultavasti hyvin vaikeaa. Myös esimerkiksi jonkin yksittäisen lehtitiedotteen kohdalla lienee hyvin vaikeaa osoittaa että verovelvollinen on nähnyt kyseistä tiedotetta. Lainmuutoksen jälkeen verovelvollisella olisi vastaavassa tilanteessa mahdollisuus itseoikaisun tekemiseen, vaikka tehty itseoikaisu olisi selkeästi seurausta Skatteverketin tiedotustoiminnasta.

SFL:n esitöissä ei ole esitetty erityisen kattavia perusteluita itseoikaisua koskevan säännöksen sanamuodon muuttamiselle. Esimerkiksi Pia Wiberg on Skattenytt-

¹¹⁰ Prop 2010/11:165, s. 478.

¹¹¹ Prop 2010/11:165, s. 478.

lehdessä julkaistussa artikkelissa arvostellut käsitteen ”*på eget initiativ*” epäselvyyttä. Wibergin näkemyksen mukaan uuden säännöksen soveltamisala jää epäselväksi ja on mahdollista että käsitteelle annetaan oikeuskäytännössä laajempi soveltamisala kuin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut. Wiberg kiinnittää huomiota etenkin siihen että vanhan lain esitöissä on lausuttu että itseoikaisun tekemisen tulisi olla mahdollista niin kauan kuin verovelvollisella ei ole syytä olettaa, että veroviranomainen *on havainnut* tai *tulee havaitsemaan* verovelvollisen antamien tietojen virheellisyyden. SFL:n esitöissä sitä vastoin on todettu, että oma-aloitteisen oikaisun tekemisen ei tulisi olla mahdollista silloin kun verovelvollisella on syy olettaa, että hänen antamiensa tietojen virheellisyys *on havaittu*.¹¹²

Wikbergin mukaan on epäselvää, onko oma-aloitteisen oikaisun tekeminen SFL:n perusteella mahdollista myös sellaisissa tilanteissa, joissa verovelvollisella on syy olettaa, että virheellisyys *tullaan havaitsemaan*. Olisiko mahdollista, että itseoikaisu voitaisiin katsoa oma-aloitteiseksi jopa silloin kun verovelvollinen tietää että häneen tullaan kohdistamaan verotarkastus, ennen kuin verovelvollisella on syytä olettaa, että veroviranomaiset vielä *ovat havainneet* hänen antamiensa tietojen virheellisyyttä? Wibergin mukaan on epätodennäköistä, että tällainen soveltamisalan laajennus on ollut lainsäätäjän tavoitteena. Hänen näkemyksensä mukaan tällaista tulkintaa tukisi kuitenkin se, että Skatteverketin julkaisemat tiedotteet yleisestä valvonnasta antavat verovelvolliselle syyn olettaa, että tietojen virheellisyys *tullaan havaitsemaan*.¹¹³

Wiberg viitanee artikkelissaan hallituksen esityksen seuraavaan kappaleeseen:

”Regeringen föreslår därför att skattetillägg inte ska tas ut av den som på grund av Skatteverkets information om verkets generella kontrollaktioner rättar en oriktig uppgift. Om däremot rättelsen sker efter det att den uppgiftsskyldige har anledning att tro att Skatteverket har uppmärksammat den oriktiga uppgiften i det enskilda fallet, ska

¹¹² Wiberg 2012, s. 213–214.

¹¹³ Wiberg 2012, s. 214.

skattetillägg tas ut på samma sätt som enligt gällande bestämmelser.”¹¹⁴

Nähdäkseni kyseisessä kappaleessa viitataan ainoastaan tilanteeseen, jossa itseoikaisu tapahtuu Skatteverketin yleistä valvontaa koskevan tiedotustoiminnan seurauksena. Näin ollen siitä ei käsitykseni mukaan voisi päätellä että itseoikaisun tekeminen estyisi muissakin tilanteissa ainoastaan silloin, kun verovelvollisella on ollut aiheellinen syy olettaa että annettujen tietojen virheellisyys on jo havaittu. Näkemykseni mukaan SFL:n esityöt eivät anna aihetta olettaa, että uuden lain perusteella itseoikaisun tekeminen voisi olla mahdollista jopa vielä silloinkin kun verovelvollinen on otettu verotarkastuksen kohteeksi, ennen kuin veroviranomaiset ovat vielä havainneet tietojen virheellisyyttä.

Hallituksen esityksessä viitataan SFL:a edeltäneen lainsäädännön esitöihin seuraavasti:

”Skattetillägg ska inte tas ut om den skattskyldige frivilligt har rättat en oriktig uppgift (5 kap. 8 § 4 TL och 15 kap. 7 § 3 SBL). Bestämmelsen bygger på tanken att den uppgiftsskyldige bör ha möjlighet att träda tillbaka så länge han eller hon har anledning att tro att den oriktiga uppgiften inte är upptäckt eller kommer att upptäckas (prop. 1971:10 s. 269).”¹¹⁵

Nähdäkseni kyseinen viittaus antaisi olettaa, että tältä osin itseoikaisun omaaloitteisuutta tulisi arvioida enimmiltä osin samalla tavoin kuin itseoikaisun vapaaehtoisuutta on arvioitu.¹¹⁶ Soveltamisala olisi kuitenkin selkeämpi, mikäli lain esitöissä olisi tarkemmin eritelty, miltä osin lakia sovelletaan aikaisemman lainsäädännön esitöiden ja siihen liittyvän oikeuskäytännön mukaisesti.

¹¹⁴ Prop. 2010/11:165, s. 479.

¹¹⁵ Prop. 2010/11:165, s. 478.

¹¹⁶ Ks. Aiheesta myös Borg 2012, s. 51. Borg on Göteborgin yliopiston lopputyössään haastatellut Eva Alm Bloomia, joka toimii Ruotsin verohallinnon (Skatteverket) pääkonttorin oikeusyksikössä. Alm Bloomin mukaan Skatteverket tulee tulkitsemaan käsitettä *på eget initiativ* siten, että oikaisua ei voisi tehdä enää sen jälkeen kun verovelvollisella on syy olettaa että Skatteverket on kyseisessä tapauksessa havainnut tai tulee havaitsemaan annettujen tietojen virheellisyyden.

Kuten edellä on todettu, SFL:n esitöiden perusteella itseoikaisua koskevien säännösten sanamuodon muuttamisen päämääränä on ollut laajentaa lain soveltamisalaa verovelvollisten eduksi. Näin ollen voitaneen olettaa, että kaikki sellaiset oikaisut, jotka aikaisempaa lakia koskevassa oikeuskäytännössä katsottiin vapaaehtoisiksi, katsottaisiin myös SFL:n tarkoittamalla tavalla oma-aloitteisiksi. Tarkempi kannanotto siihen, mikä käsitteen *på eget initiativ* soveltamisala tarkalleen ottaen on, tullaan kuitenkin saamaan vasta mahdollisen oikeuskäytännön myötä. Käsitteen epäselvyyttä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena verovelvollisen oikeusvarmuuden kannalta, kun otetaan huomioon että oikaisun hylkääminen saattaa johtaa veronkorotukseen tai rikosoikeudelliseen vastuuseen.

3.4.2. IRS:n yleisen valvontatoiminnan vaikutus Yhdysvaltojen 2012 OVDP ohjelman ehtojen soveltamiseen

Kaikki Yhdysvalloissa toteutetut offshore-sijoituksille suunnatut tehokkaan katumisen ohjelmat ovat olleet osa jotakin laajempaa kansainvälisen veronkierron torjuntaan liittyvää hanketta. Vuoden 2003 tehokkaan katumisen ohjelman taustalla oli IRS:n ulkomaisten pankkien luottokortinhaltijoihin kohdistama tutkinta. Vuoden 2009 ohjelman taustalla taas oli Sveitsiläisen UBS-pankin tietovuoto, jonka myötä Yhdysvallat sai haltuunsa 4450 UBS-pankin Yhdysvaltalaisen asiakkaan tiedot. Myös vuoden 2011 tehokkaan katumisen ohjelma liittyi IRS:n useisiin ulkomaalaisiin pankkeihin kohdistamiin toimenpiteisiin, joiden myötä Yhdysvallat sai tietoja Yhdysvaltalaisen henkilöiden ulkomailla sijaitsevista pankkitileistä. 2012 OVDP –ohjelman taustalla on vaikuttanut etenkin FATCA:n voimaantuloon.¹¹⁷

Koska tehokkaan katumisen ohjelmat ovat liittyneet vahvasti veroviranomaisten ulkomaisiin pankkeihin kohdistamiin konkreettisiin valvontatoimenpiteisiin, ei tällainen yleinen valvonta luonnollisesti ole estänyt ohjelmaan osallistumista. Esimerkiksi vuoden 2003 ohjelma oli nimenomaan suunnattu sellaisille verovelvollisille, joilla oli sijoituksia niissä pankeissa, joihin viranomaiset olivat kohdistaneet valvontatoimenpiteitä.

¹¹⁷ Lederman 2012, s. 505–517 ja GAO 2013, s. 10.

Kun Ruotsin vanhan lain mukaisessa oikeuskäytännössä oikaisun tekeminen estyi, jos oikaisu johtui veroviranomaisten yleistä valvontaa koskevasta tiedotustoiminnasta, Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmissa taas yleistä valvontaa koskevalla tiedottamisella on haluttu nimenomaan lisätä verovelvollisten tekemien oikaisujen määrää.¹¹⁸

Vuoden 2012 OVDP –ohjelman ehdoissa on kuitenkin huomioitu se, mikäli ohjelmaan osallistuneet varat ovat olleet sellaisessa pankissa, johon veroviranomaiset ovat jo kohdistaneet valvontatoimenpiteitä. Kuten aiemmin on mainittu, Yhdysvaltojen 2012 OVDP –ohjelmaan osallistuva verovelvollinen joutuu oikaisustaan huolimatta maksamaan useita hallinnollisia sanktioita. Yksi verovelvolliselle määrättävistä sanktioista on erityinen offshore-rangaistus (*miscellaneous offshore penalty*), joka siis määrätään FBAR-lomakkeen ja muiden ulkomaantuloihin liittyvien lomakkeiden laimin lyöntiin liittyvien normaalien rangaistusten sijasta.¹¹⁹ Offshore-rangaistus lasketaan kaiken ulkomailla sijaitsevan varallisuuden perusteella riippumatta siitä, missä muodossa varat ovat. Rangaistuksen määrää laskettaessa otetaan huomioon esimerkiksi rahavarat, arvopaperit, aineellinen omaisuus, kuten kiinteistöt ja taide-esineet sekä aineeton omaisuus, kuten patentit.¹²⁰

Pääsääntöisesti offshore-rangaistus on 27,5 % ilmoittamattomien varojen suurimmasta yhteenlasketusta arvosta. Offshore-rangaistus määrätään kuitenkin 50 % prosentin suuruisena, mikäli jokin seuraavista ehdoista täyttyy:

- a) Ilmoittamattomat varat ovat olleet ulkomaisessa rahoituslaitoksessa, jossa sijaitsevat Yhdysvaltalaisten omistamat tilit ovat tai ovat olleet IRS:n tai Yhdysvaltain oikeusministeriön tutkinnan kohteena
- b) Ulkomainen rahoituslaitos tekee yhteistyötä IRS:n tai oikeusministeriön kanssa Yhdysvaltalaisten omistamiin tileihin liittyen tai

¹¹⁸ Lederman 2012, s. 506-510.

¹¹⁹ Ks. IRS 2014b, kohta 7.

¹²⁰ Ks. IRS 2014b, kohta 35. Offshore-rangaistuksen laskennassa ei kuitenkaan oteta huomioon sellaisia varoja, joista ei ole saatu verotettavia tuloja ja joita ei muutenkaan ole lain mukaan tullut ilmoittaa Yhdysvaltain viranomaisille.

- c) Ulkomaiselle rahoituslaitokselle on lähetetty vaatimus antaa tietoja mahdollisista Yhdysvaltalaisista verovelvollisista, joilla on tili kyseisessä rahoituslaitoksessa.¹²¹

2012 OVDP –ohjelmaan osallistuvalla henkilöllä määrätään siis suurempi rangaistus, mikäli hänen varansa ovat olleet sellaisessa pankissa, johon veroviranomaiset ovat kohdistaneet valvontaa. Veroviranomaisten yleinen valvonta ei siis vielä kokonaan estä ohjelmaan osallistumista. Ohjelmaan osallistuminen estyy vasta silloin, jos viranomaiset ovat saaneet rahoituslaitokselta tietoja jotka paljastavat yksittäisen verovelvollisen laiminlyönnit.¹²² Mikäli yksikin verovelvollisen omistamista ulkomaisissa rahoituslaitoksissa sijaitsevista tileistä täyttää jonkin edellä mainituista ehdoista, sovelletaan korotettua 50 % rangaistusta kaikkiin ulkomailla sijaitseviin ilmoittamattomiin varoihin.¹²³

Yhdysvaltojen 2012 OVDP -ohjelman ehdot ovat tältä osin ankarammat kuin aiemmin voimassa olleiden OVDP-ohjelmien ehdot. Korkeampi 50 % suuruinen offshore-rangaistus otettiin 2012 OVDP -ohjelman ehtoihin vasta vuoden 2014 muutosten yhteydessä. Ennen kyseistä muutosta kaikkiin ohjelmaan osallistuneisiin verovelvollisiin sovellettiin samaa 27,5 % offshore-rangaistusta riippumatta siitä, olivatko heidän varansa sijainneet pankissa, johon IRS oli kohdistanut edellä mainittuja valvontatoimenpiteitä.¹²⁴ Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelman ehtojen voidaan siis tältä osin sanoa muuttuneen päinvastaiseen suuntaan kuin Ruotsin tehokkaan katumisen ohjelman ehtojen. Ruotsin vanhan tehokkaan katumisen lainsäädännön perusteellahan esimerkiksi tiettyyn ulkomaiseen pankkiin kohdistunut tutkinta olisi estänyt vapaaehtoisen oikaisun tekemisen, mikäli Skatteverket olisi tiedottanut tällaisesta tutkinnasta julkisuudessa.¹²⁵ Ruotsin nykyisen lainsäädännön mukaan tällainen tutkinta ei vielä

¹²¹ IRS 2014b, kohta 7.2. IRS on julkaissut listan rahoituslaitoksista, jotka täyttävät jonkin kyseisistä ehdoista osoitteesta <http://www.irs.gov/Businesses/International-Businesses/Foreign-Financial-Institutions-or-Facilitators>.

¹²² Ks. IRS 2014b, kohta 21.

¹²³ IRS 2014b, kohta 7.2.

¹²⁴ Ks. IRS 2014b, kohta 1.

¹²⁵ Ks. Alm Bloom 2011, s. 591.

estä oikaisun tekemistä, vaikka siitä olisi tiedotettu julkisesti, ellei verovelvollisella ole ollut aihetta olettaa että juuri hänen laiminlyöntinsä on havaittu¹²⁶.

¹²⁶ Ks. Prop. 2010/11:165, s. 479.

4. Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tulokset

4.1. Miten tehokkaan katumisen ohjelmien tuloksia tulisi arvioida?

Vaikka Ruotsin tehokkaan katumisen säännökset ovat syntyneet hyvin erilaisessa tarkoituksessa kuin Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmat, on selvää että molemmissa maissa tehokas katuminen nähdään nykyisin osana laajempia kansainvälisen veronkierron vastaisia toimenpiteitä. Tehokkaan katumisen ohjelmien tuloksia ei siis voida selittää ainoastaan ohjelmien ehdoilla, kuten esimerkiksi määrättävien rangaistusten tasolla. Tehokkaan katumisen ohjelman avulla kerättyihin tuottoihin vaikuttaa myös esimerkiksi se, miten suureksi laiminlyönteihin syyllystyneet verovelvolliset arvioivat kiinnijäämisriskin. Kiinnijäämisriskin suuruus taas riippuu hyvin paljon muista veronkierron vastaisista toimenpiteistä.¹²⁷

Lisäksi on huomioitava, että tehokkaan katumisen ohjelmien tarkoituksena ei yleensä ole lisätä vain lyhyen aikavälin tuottoja, vaan parantaa verovelvollisten lainkuuliaisuutta pidemmällä aikavälillä. OECD:n vuonna 2010 julkaisemassa raportissa *Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice* on todettu että onnistuneita tehokkaan katumisen ohjelmia yhdistävät seuraavat ominaisuudet:

- A. Ohjelmalla on selkeät tavoitteet ja ehdot
- B. Ohjelma todistettavasti lisää lyhyen aikavälin tuottoja kustannustehokkaalla tavalla. Sekä ohjelman tuotot että siitä aiheutuneet kulut on pystyttävä luotettavasti raportoimaan.
- C. Ohjelma on linjassa yleisesti käytössä olevien väärinkäytösten torjuntakeinojen kanssa. Ohjelma ei saisi esimerkiksi mahdollistaa sitä, että verovelvollinen hyötyy alemmista sanktioista, mutta pystyy kuitenkin jatkamaan vilpillistä toimintaa.

¹²⁷ Ks. Urinov 2015, s. 173.

- D. Ohjelma lisää niiden verovelvollisten lainkuuliaisuutta, joita ohjelmalla tavoitellaan.
- E. Ohjelma sekä lisää lyhyen aikavälin tuottoja että parantaa pidemmällä aikavälillä verovelvollisten lainkuuliaisuutta.¹²⁸

Yllä luetelluista ominaisuuksista ilmenee hyvin se, että ohjelmien tuloksia ei voida arvioida ainoastaan niiden avulla kerättyjen verojentuottojen perusteella, vaan niitä on tarkasteltava osana laajempaa veropaon torjuntaan tähtäävää toimintaa. Oikeuskirjallisuudessa tehokkaan katumisen ohjelmia on arvioitu melko samankaltaisista näkökulmista kuin OECD:n raportissa. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, miten halukkaita veronmaksajat ovat tarttumaan heille tarjottuun tehokkaan katumisen mahdollisuuteen, millaisia vaikutuksia tehokkaalla katumisella on ollut eri maissa kerättyihin verotuottoihin ja toisaalta tarkasteltu myös sitä, millaisia vaikutuksia tehokkaan katumisen ohjelmilla on ollut verovelvollisten lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä.¹²⁹ Myös Hannu Kuortti on tehokkaan katumisen ohjelmia käsittelevässä artikkelissaan todennut, ettei tehokkaan katumisen ohjelmien onnistuneisuuden arviointi ole yksinkertaista. Kuortti huomauttaa, että valtiot ovat tiedottaneet ohjelmiensa suosiosta ja saavutetuista tuloksista eri tavoin. Lisäksi Kuortti toteaa, että ohjelmien välittömien fiskaalisten tuottojen lisäksi on arvioitava ohjelmien vaikutusta yleiseen lainkuuliaisuuteen.¹³⁰

Oikeuskirjallisuudessa on myönnetty se, että tehokkaan katumisen ohjelmilla voidaan saavuttaa tiettyjä etuja, mutta todettu myös että tehokkaan katumisen ohjelmien haittapuolet voivat joskus olla suurempia kuin niiden avulla saavutetut hyödyt. Oikeuskirjallisuudessa on nähty mahdollisena että tehokkaan katumisen ohjelmat vaikuttavat pitkällä aikavälillä jopa negatiivisesti veronmaksajien lainkuuliaisuuteen.¹³¹ Näin on ajateltu olevan erityisesti silloin jos tehokkaan katumisen ohjelmia on toteutettu useita peräkkäisiä kertoja, jolloin verovelvolliset saattavat olettaa että he pääsevät hyöty-

¹²⁸ OECD 2010, s. 11–14.

¹²⁹ Ks. esim. Boise 2007, s. 695.

¹³⁰ Kuortti 2013, s. 396.

¹³¹ Urinov 2015, s. 173.

mään tehokkaasta katumisesta myös tulevaisuudessa.¹³² Oikeuskirjallisuudessa on myös kiinnitetty huomiota tehokkaan katumisen ohjelmien oikeudenmukaisuuteen niiden verovelvollisten näkökulmasta, jotka ovat jo ennen tehokkaan katumisen ohjelmia toimineet lainkuuliaisesti eivätkä ole syylistyneet laiminlyönteihin.¹³³ Tehokkaan katumisen ohjelmien etuina on nähty luonnollisesti verotuottojen lisääntyminen. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on myönnetty että tehokkaan katumisen ohjelma voi onnistuessaan vaikuttaa positiivisesti verovelvollisten lainkuuliaisuuteen tulevaisuudessa.¹³⁴

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella on selvää että arvioitaessa Yhdysvaltojen tehokkaan katumien ohjelmien ja Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön avulla saavutettuja tuloksia on kerättyjen verotuottojen lisäksi huomioitava myös muita näkökulmia. Seuraavassa selvitetään sitä, millainen vaikutus Yhdysvaltojen ja Ruotsin tehokkaan katumisen ohjelmilla on ollut kerättyihin verotuottoihin. Lisäksi arvioidaan ohjelmien ehtojen ja tavoitteiden selkeyttä, ohjelmien oikeudenmukaisuutta sekä analysoidaan sitä, millaisia vaikutuksia tehokkaan katumisen ohjelmilla mahdollisesti on verovelvollisten lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä ja millaisia väärinkäytösriskkejä tehokkaan katumisen ohjelmiin liittyy.

4.2. Tavoitteiden ja ehtojen selkeys

Kuten edellä todettu, OECD:n julkaiseman raportin mukaan onnistuneella tehokkaan katumisen ohjelmalla on selkeät tavoitteet ja ehdot. Ohjelmien tavoitteena on yleensä lisätä verotuottoja lyhyellä aikavälillä ja parantaa yleistä lainkuuliaisuutta pidemmällä aikavälillä. OECD:n raportissa on esitetty, että tehokkaan katumisen ohjelman tavoitteiden tulisi olla selkeät, jotta ohjelma toisaalta houkuttelisi laiminlyönteihin syylistyneitä oikaisun tekemiseen ja toisaalta kannustaisi niitä jotka jo toimivat lainkuuliaisesti

¹³² Boise 2007, s. 704.

¹³³ Urinov 2015, s. 173.

¹³⁴ Ks. Boise 2007, s. 696–700.

toimimaan niin jatkossakin.¹³⁵ Sekä Ruotsin että Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tavoitteena voidaan nähdä olevan ensinnäkin verotuottojen kerääminen. Molemmissa maissa on korostettu sitä että tehokkaan katumisen ohjelmien avulla voidaan helposti kerätä verotuottoja ilman laajoja viranomaistoimenpiteitä.¹³⁶

Toisaalta sekä Ruotsin että Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tavoitteena voidaan katsoa olevan myös lainkuuliaisuuden lisääminen pitemmällä aikavälillä. Verovelvollisille on tehty selväksi että muun muassa tietojenvaihdon kehittymisen myötä kiinnijäämisriski kasvaa ja että nyt on viimeinen hetki hyötyä tehokkaan katumisen ohjelmien tarjoamasta syytesuojasta.¹³⁷ Nähdäkseni onkin tärkeää tuoda esiin sitä, että tehokkaan katumisen ohjelman tavoitteena ei ole ainoastaan kerätä verotuottoja lyhyellä aikavälillä, vaan tarkoituksena on myös parantaa yleistä lainkuuliaisuutta ja sitä kautta vähentää esimerkiksi kansainvälistä veronkiertoa. Tällöin myös sellaiset verovelvolliset, jotka jo toimivat lainkuuliaisesti, saattavat helpommin hyväksyä sen, että laiminlyönteihin syyllistyneille annetaan mahdollisuus selvittää lievemmin sanktioin.

OECD:n raportissa on todettu myös että tehokkaan katumisen ohjelmalla tulee olla selkeät ehdot. Raportin mukaan tehokkaan katumisen ohjelman ehtoihin sisältyy usein ajallisesti rajattu mahdollisuus välttyä normaalisti määrättäviltä sanktioilta. Ohjelman ehdot tulisi raportin mukaan olla selkeästi määritelty julkisessa ohjeistuksessa. Ehtojen tulisi olla saatavilla sekä niille veronmaksajille, joita ohjelmalla tavoitellaan, että myös muille, ohjelman ulkopuolisille veronmaksajille, esimerkiksi niille jotka ovat jo toimineet lainkuuliaisesti. Ehtojen selkeys on tärkeää, jotta välttyttäisiin tulkintaongelmilta ja varmistettaisiin verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.¹³⁸

Ruotsissa tehokasta katumista koskevat säännökset sisältyvät yleiseen verolainsäädäntöön. Näin ollen voidaan lähtökohtaisesti ajatella että tehokasta katumista koskevat ehdot ovat lainsäädännön, lain esitöiden ja oikeuskäytännön muodossa julkisesti saa-

¹³⁵ OECD 2010, s. 11.

¹³⁶ Ks. IRS 2014b, kohdat 1 ja 4 sekä Prop 2010/11:165, s. 478.

¹³⁷ Ks. esim. Skatteverket – Skatteverkets kontroll av dolda inkomster i utlandet ja IRS 2014a.

¹³⁸ Ks. OECD 2010, s. 12.

tavilla kaikille veronmaksajille. Nähdäkseni tällä hetkellä suurin ongelma ehtojen selkeyden kannalta on vuonna 2012 tehty lainmuutos, jonka myötä itseoikaisua koskevan säännöksen sanamuotoa muutettiin. Kuten aiemmin on todettu, Pia Wiberg on Ruotsin itseoikaisua koskevassa artikkelissaan todennut, että uuden SFL 49:10 § 2. kohdan soveltamisala jää epäselväksi ja on mahdollista että käsitteelle annetaan oikeuskäytännössä laajempi soveltamisala kuin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut.¹³⁹ Ennen kuin säännöksen soveltamisesta saadaan oikeuskäytäntöä, voidaan tehokkaan katumisen ehtoja pitää jossain määrin epäselvinä.

Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelman ongelmana on erityisesti ehtojen julkisuuden ja läpinäkyvyyden puute. *National Taxpayer Advocate (NTA)*¹⁴⁰ on vuonna 2014 Yhdysvaltojen kongressille antamassaan raportissa kiinnittänyt huomiota 2012 OVDP -ohjelman ehtojen läpinäkyvyyteen. NTA:n näkemyksen mukaan on ongelmallista, että IRS ei ole julkaissut verovelvollisille sisäistä ohjeistustaan, jonka perusteella FAQ:ssa¹⁴¹ julkaistuja 2012 OVDP -ohjelman ehtoja tulkitaan. Tämä rikkoo NTA:n mukaan veronmaksajien oikeuksissa (*Taxpayer Bill of Rights*¹⁴²) mainittua tietojensaantioikeutta (*right to be informed*).¹⁴³

NTA on raportissaan suositellut, että IRS julkaisee ohjelman ehdot ja niiden tulkintaa koskevat ohjeet virallisina menettelyohjeina.¹⁴⁴ Nähdäkseni ehtojen selkeys onkin yksi suurimpia 2012 OVDP -ohjelman puutteita. Verovelvollisen näkökulmasta näyttää ongelmalliselta, että ohjelman ehdot on määritelty ainoastaan IRS:n julkaisemassa FAQ:ssa. Vaikka FAQ:ssa on melko kattavasti esitetty erilaisia 2012 OVDP -ohjelmaan osallistumista koskevia kysymyksiä, voi niiden perusteella nähdäkseni olla vaikeaa arvioida, miten jotakin yksittäistä tapausta arvioitaisiin ottaen huomioon kaikki tapauksen

¹³⁹ Ks. Wiberg 2012, s. 213–214.

¹⁴⁰ *National Taxpayer Advocate* on henkilö, joka toimii *Taxpayer Advocate Service (TAS)* nimisen organisaation johtaja. *Taxpayer Advocate Service* on IRS:n yhteydessä toimiva, itsenäinen organisaatio, jonka tehtävänä on valvoa veronmaksajien oikeuksien (*Taxpayer Bill of Rights*) toteutumista. Tällä hetkellä *National Taxpayer Advocate*na toimii Nina Olson. Ks. Aiheesta www.taxpayeradvocate.irs.gov.

¹⁴¹ Offshore Voluntary Disclosure Program Frequently Asked Questions and Answers, ks. IRS 2014b.

¹⁴² Ks. <http://www.irs.gov/Taxpayer-Bill-of-Rights>.

¹⁴³ NTA 2014, s. 79–80.

¹⁴⁴ Ks. NTA 2014 s. 79–93.

yksityiskohdat. Lisäksi epäselvyyttä saattaa aiheuttaa se, että FAQ:ssa viitataan myös Internal Revenue Manualin 9.5.11.9 luvussa julkaisuun ohjeistukseen¹⁴⁵. Nähdäkseni olisi selvempää, että 2012 OVDP –ohjelman ehdot ja niiden tulkintaa koskevat ohjeet olisi julkaistu yhdessä menettelyohjeessa, johon sisältyisi myös IRM 9.5.11.9. luvun ohjeistus, jossa on määritelty muun muassa se, miten oikaisun vapaaehtoisuutta arvioidaan.

4.3. Kerätyt verotulot

Tehokkaan katumisen ohjelmien näkyvimpänä ja kenties helpoimmin mitattavana tuloksena voidaan pitää niiden avulla kerättyjä verotuloja. On luonnollisesti helpompaa mitata sitä, miten paljon veroja tehokkaan katumisen avulla kerätään lyhyellä aikavälillä kuin sitä millä tavoin toteutetut tehokkaan katumisen ohjelmat mahdollisesti vaikuttavat kerättyihin veroihin pidemmällä aikavälillä.

Ruotsissa itseoikaisun tehneiden määrä on kasvanut etenkin veroparatiiseihin kohdistuvan valvonnan tehostumisen myötä. Muun muassa vuonna 2009 voimaan tulleet verosopimukset ovat lisänneet verovelvollisten kiinnijäämisriskiä ja sitä myötä halukkuutta itseoikaisun tekemiseen, etenkin kun verosopimusten solmimiseen on liittynyt viranomaisten aktiivista tiedotustoimintaa.¹⁴⁶ Vuonna 2013 itseoikaisun teki 2 206 henkilöä, mikä oli kaksinkertainen määrä edellisvuoteen verrattuna. Lähes puolella näistä oikaisun tehneistä tulot ovat olleet peräisin Sveitsistä. Itseoikaisun myötä kerättiin vuosien 2010–2013 aikana tuottoja yhteensä noin 1,5 miljardia SEK (noin 160 miljoonaa euroa).¹⁴⁷

Koska Yhdysvaltojen 2012 OVDP –ohjelma on vielä käynnissä, ei sen avulla kerätyistä veroista ja siihen osallistuneiden verovelvollisten määristä ole vielä saatavilla tarkkaa tietoa. Yhdysvalloissa on kuitenkin ennen vuoden 2012 OVDP –ohjelmaa toteutettu kolme offshore-sijoituksille suunnattua tehokkaan katumisen ohjelmaa, joiden avulla

¹⁴⁵ Ks. esim. IRS 2014b, kohta 19.

¹⁴⁶ Ks. Andersson 2012, s. 201.

¹⁴⁷ Ks. Skatteverket 2014 ja Kuortti 2013, s. 388.

kerätyistä tuotoista ja siihen osallistuneiden verovelvollisten määrästä on julkistettu tarkkoja tietoja.¹⁴⁸ Ensimmäisen, vuonna 2003 toteutetun OVDP-ohjelman myötä oikaisuja tehtiin noin 1 321 kappaletta, joista kerätyt tuotot olivat noin 200 miljoonaa USD. Vuoden 2009 ohjelma oli huomattavasti vuoden 2003 ohjelmaan menestyksellä käämpi. Vuoden 2009 ohjelman myötä oikaisuja tehtiin noin 15 000 ja kerätyt tuotot ylsivät 4,1 miljardiin USD:iin. Vuoden 2011 ohjelmassa oikaisuja tehtiin noin 18 000 ja tuottoja kerättiin noin 1,4 miljardia USD.¹⁴⁹

Kun tarkastellaan etenkin Yhdysvaltojen OVDP-ohjelmien tuloksia, voidaan havaita hyvin se, että tehokkaan katumisen ohjelman ehdot eivät itsessään ole ratkaiseva tekijä tehokkaan katumisen ohjelman tuottavuuden kannalta. Vuoden 2009 ohjelma ei ollut ehdoiltaan vuoden 2003 ohjelmaa edullisempi. Vuoden 2009 ohjelmaa voidaan itse asiassa pitää jopa ankarampana kuin vuoden 2003 ohjelmaa, koska vuoden 2009 ohjelmaan sovellettiin pidempää jälkiverotusaikaa, minkä lisäksi vuoden 2009 ohjelman yhteydessä otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön offshore-rangaistus.¹⁵⁰ Vuoden 2009 ohjelman myötä kerättiin kuitenkin huomattavasti suuremmat tuotot. Myös Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön nojalla tehtyjen oikaisujen määrä lisääntyi vuoden 2009 jälkeen, vaikka tehokkaan katumisen lainsäädännön sisältöä ei tässä kyseisenä vuonna muutettu.

4.4. Vaikutukset yleiseen lainkuuliaisuuteen ja väärinkäytön mahdollisuudet

Tehokkaan katumisen ohjelmia on usein arvosteltu oikeuskirjallisuudessa siitä, että niiden vaikutus lainkuuliaisuuteen saattaa pidemmällä aikavälillä olla jopa negatiivinen. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tehokkaan katumisen ohjelmat saattavat antaa veronmaksajille sellaisen kuvan, että viranomaiset eivät kykene turvaamaan verojärjestelmän toimivuutta yleisen lainsäädännön keinoin. Tämä saattaa heikentää koko vero-

¹⁴⁸ Ks. esim. GAO 2013, s. 10.

¹⁴⁹ Ks. GAO 2013, s. 10.

¹⁵⁰ Ks. GAO 2013, s. 10.

järjestelmän ja viranomaistoiminnan uskottavuutta. Etenkin usein toistetuilla tehokkaan katumisen ohjelmilla on katsottu olevan mahdollisesti negatiivinen vaikutus lainkuuliaisuuteen; mikäli tehokkaan katumisen ohjelmia toteutetaan useita kertoja, verovelvolliset saattavat luottaa siihen, että heillä on tulevaisuudessa mahdollisuus osallistua tehokkaan katumisen ohjelmaan. Tällöin tehokasta katumista voidaan käyttää jopa epätoivottavan verosuunnittelun välineenä.¹⁵¹

Tehokkaan katumisen ohjelmia käsittelevä oikeuskirjallisuus on suurelta osin peräisin ajalta ennen tietojenvaihdon kehittymistä¹⁵². On siis ymmärrettävää että esimerkiksi 1990-luvun oikeuskirjallisuudessa tehokkaan katumisen ohjelmiin on suhtauduttu kriittisesti. Kun ei ollut olemassa nykyisen kaltaista tietojenvaihtoa, voidaan pitää ymmärrettävänä, että tehokkaan katumisen katsottiin voivan vaikuttaa negatiivisesti pidemmän aikavälin lainkuuliaisuuteen. Kun viranomaisilla ei esimerkiksi ollut tietojenvaihtosopimusten antamaa mahdollisuutta saada tietoa ulkomaille kätketystä varallisuudesta, ei laiminlyönteihin syylistyneiden kiinnijäämisriski ollut kovin korkea. Tällöin verovelvollisten oli luultavasti helpompi käyttää tehokkaan katumisen ohjelmia verosuunnittelun välineenä. Urinov onkin tehokasta katumista käsittelevässä artikkelissaan esittänyt, että kiinnijäämisriski vaikuttaa verovelvollisten lainkuuliaisuuteen enemmän kuin laiminlyönnestä seuraavien rangaistusten suuruus¹⁵³.

Kiinnijäämisriskin vaikutus tehokkaan katumisen ohjelman houkuttelevuuteen ilmenee hyvin verrattaessa Yhdysvalloissa 2000-luvulla toteutettuja offshore-sijoituksille suunnattuja tehokkaan katumisen ohjelmia. Ensimmäinen tehokkaan katumisen ohjelma toteutettiin vuonna 2003. Vuoden 2003 tehokkaan katumisen ohjelma oli osa ulkomaiisiin pankkeihin kohdistuvaa luottokorttitutkintaa. IRS oli lähettänyt erälle suurille luottokorttiyhtiöille, kuten Master Cardille ja American Expressille, vaatimuksen antaa tietoja Yhdysvaltalaisten henkilöiden ulkomaille sijaitsevista tileistä. IRS:n pankeilta saamat tiedot eivät kuitenkaan olleet tarpeeksi täydellisiä, jotta pelkästään niiden perus-

¹⁵¹ Ks. esim. Urinov 2015, s. 173.

¹⁵² Muun muassa Urinov (Urinov 2015) viittaa artikkelissaan usein 1900-luvulla kirjoitettuun oikeuskirjallisuuteen.

¹⁵³ Ks. Urinov 2015, s. 173.

teella olisi pystytty tunnistamaan kaikkia ulkomaisten tilien haltijoita. Lisäksi tiedon määrä oli niin suuri, että IRS:n oli mahdotonta selvittää kaikkien ulkomaisissa pankeissa tilejä omistaneiden henkilöllisyyttä. Osana meneillä ollutta luottokorttitutkintaa IRS aloitti tehokkaan katumisen ohjelman, jolla haluttiin houkutella tutkinnan kohteena olevien luottokorttiyhtiöiden asiakkaita vapaaehtoisesti oikaisemaan ulkomaisiin tuloihin liittyvät laiminlyönnit.¹⁵⁴

Vuoden 2003 tehokkaan katumisen ohjelman tuotot jäivät lopulta IRS:n odottamaa alhaisemmiksi. Kun verrataan vuoden 2003 ja vuoden 2009 tehokkaan katumisen ohjelmien avulla kerättyjä tuottoja, ero on huomattava. Kun vuoden 2003 tehokkaan katumisen ohjelman myötä kerättiin veroja ja rangaistusmaksuja 200 miljoonaa USD, oli vuoden 2009 ohjelman tuotto 4,1 miljardia USD.¹⁵⁵ Yksi suuri syy vuoden 2003 odotettua alhaisemmalle tuotolle oli se, että IRS ei ollut valmistautunut ottamaan tarkastuksen kohteeksi kaikkia niitä henkilöitä, joiden tileistä ulkomaiset pankit olivat antaneet tietoja ja jotka eivät kuitenkaan olleet osallistuneet tehokkaan katumisen ohjelmaan.¹⁵⁶ Vuoden 2003 ohjelman yhteydessä ei siis ollut todellista riskiä siitä, että sen ulkopuolelle jättäytyneet laiminlyönteihin syyllistyneet verovelvolliset olisivat jääneet kiinni ja joutuneet maksamaan täysimääräiset hallinnolliset sanktiot sekä joutuneet rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Vuoden 2009 sekä sitä seuraavien Yhdysvalloissa toteutettujen offshore-sijoituksille suunnattujen tehokkaan katumisen ohjelmien yhteydessä ohjelman ulkopuolelle jääviin kohdistuva kiinnijäämisriski on ollut selkeästi uskottavampi. Esimerkiksi vuoden 2009 tehokkaan katumisen ohjelma toteutettiin Sveitsiläisessä UBS-pankissa tapahtuneen tietovuodon jälkeen. IRS käytti hyväkseen tietovuodon saamaa julkisuutta houkuttellakseen laiminlyönteihin syyllistyneitä osallistumaan toteutettuun tehokkaan katumisen ohjelmaan.¹⁵⁷ Huomattavan suurella osalla vuoden 2009 ohjelmaan osallistuneista olikin varallisuutta nimenomaan Sveitsissä. Yli 40 %:lla ohjelmaan osallistuneista

¹⁵⁴ Lederman 2012, s. 504–507.

¹⁵⁵ Ks. GAO 2013, s. 10.

¹⁵⁶ Lederman 2012, s. 507.

¹⁵⁷ Lederman 2012, s. 508–509.

oli varoja Sveitsissä, kun tavallisesti FBAR-lomakkeen palauttaneista verovelvollisista alle 10 % ilmoittaa Sveitsissä sijaitsevaa varallisuutta.¹⁵⁸

Myös Ruotsissa tehokkaan katumisen suosio on noussut sitä myötä kun kiinnijäämisriski on muun muassa solmittujen tietojenvaihtosopimusten myötä kasvanut.¹⁵⁹ Koska Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntö on osa yleistä lainsäädäntöä, eikä tehokkaan katumisen mahdollisuutta ole rajattu ajallisesti, siihen liittyy kuitenkin osittain suurempia väärinkäytösriskejä kuin ajallisesti rajattuihin tehokkaan katumisen ohjelmiin. Verojuristi Staffan Andersson on SVT:lle antamassaan haastattelussa todennut, että eräät verovelvolliset ovat viivytelleet oikaisun tekemistä välttyäkseen osalta maksettavista veroista. Anderssonin mukaan esimerkiksi vuonna 2014 tehtiin huomattava määrä oikaisuja. Andersson huomauttaa, että vuonna 2014 verovuoden 2007 jälkiverotusaika oli kulunut umpeen. Juuri vuosi 2007 oli Anderssonin mukaan hyvä pörssivuosi.¹⁶⁰

Myös Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmiin liittyy tiettyjä väärinkäytösten mahdollisuuksia. Yksi suuri ongelma liittyy siihen, että ohjelmia on toteutettu useita peräkkäisiä kertoja. Kuten aiemmin todettu, useat peräkkäiset ohjelmat saattavat antaa verovelvollisille käsityksen, että he voivat lykätä oikaisun tekemistä, koska tehokkaan katumisen ohjelmia tullaan toteuttamaan myös tulevaisuudessa. 2011 ja 2012 OVDP –ohjelmiin sovelletaan kuitenkin pidempää jälkiverotusaikaa kuin vuoden 2003 tai 2009 ohjelmiin. Vuoden 2003 ohjelmaan osallistunut joutui oikaisemaan verotustaan vain neljältä vuodelta ja 2009 ohjelmaan osallistunut kuudelta vuodelta.¹⁶¹ Koska vuoden 2011 ohjelmaan osallistunut verovelvollinen joutui oikaisemaan verotustaan kahdeksalta vuodelta, siihen sisältyivät kaikki ne verovuoden, jotka sisältyivät vuoden 2009 ohjelmaan. Näin ollen oikaisun tekemistä lykännyt, vasta vuoden 2011 ohjelmaan

¹⁵⁸ Ks. GAO 2013, s. 14.

¹⁵⁹ Ks. Andersson 2012, s. 201.

¹⁶⁰ Ks. SVT 2015.

¹⁶¹ Ks. GAO 2013, s. 10.

osallistunut verovelvollinen ei välttynytäkään maksamasta veroja vuoden 2009 ohjelmaan sisältyneiltä verovuosilta.¹⁶²

Väärinkäytösten mahdollisuutta on Yhdysvaltojen ohjelmassa pyritty vähentämään myös sillä, että 2012 OVDP –ohjelmalle ei ole asetettu ennalta päättymispäivää, vaan IRS voi lopettaa ohjelman milloin vain. Verovelvollisen ei siis ole kannattavaa lykätä oikaisun tekemistä, koska se ei välttämättä olekaan enää tulevaisuudessa lainkaan mahdollista. Koska IRS voi myös muuttaa ohjelman ehtoja milloin vain, lienee mahdollista, että myös jälkiverotusaikaa pidennettäisiin esimerkiksi kymmeneen vuoteen. Verovelvolliset saattavat kuitenkin olla siinä uskossa, että tehokkaan katumisen ohjelma tullaan avaamaan uudestaan, vaikka nykyinen 2012 OVDP –ohjelma lopetettaisiinkin¹⁶³.

Edellä esitetystä ilmenee, että juuri veronkierron torjuntakeinojen tehokkuus ja kiinnijäämisriskin suuruus ovat ratkaisevia sen kannalta, millainen vaikutus tehokkaan katumisen ohjelmilla on lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä. Tehokkaan katumisen ohjelmilla ei sinänsä liene positiivista vaikutusta lainkuuliaisuuteen pidemmällä aikavälillä. Päinvastoin tehokkaan katumisen ohjelmien toteuttaminen, etenkin jos niitä toteutetaan useita peräkkäin, tai jos ne ovat rajoittamattomasti voimassa olevia, saattavat antaa verovelvollisille sellaisen kuvan, että verolainsäädäntöä ei tarvitse noudattaa, koska laiminlyöntejä voi katua jälkeenpäin ilman tuntevia seuraamuksia. Boise on tehokasta katumista käsittelevässä artikkelissaan todennut että tehokkaan katumisen ohjelma toimii parhaiten silloin, kun se on yhteydessä laajempiin verolainsäädännön uudistuksiin, joilla kannustetaan verovelvollisia toimimaan lainkuuliaisesti tulevaisuudessa.¹⁶⁴ Tällaisena verolainsäädännön uudistuksena voidaan pitää esimerkiksi automaattisen tietojenvaihdon kehittymistä. Esimerkiksi Urinov on artikkelissaan todennut, että automaattisen tietojenvaihdon kehittyminen kannustanee laiminlyönteihin syyllis-

¹⁶² Ks. Lederman 2012, s. 515.

¹⁶³ Ks. Lederman 2012, s. 524.

¹⁶⁴ Boise 2007, s. 712.

tyneitä sekä osallistumaan tehokkaan katumisen ohjelmaan välittömästi että pidättymään laiminlyönneistä tulevaisuudessa.¹⁶⁵

Tietojenvaihdon kehittymisen voidaan olettaa vähentävän tehokkaaseen katumiseen liittyviä väärinkäytösriskejä. Mitä tehokkaampaa kansainvälinen verotustietojenvaihto on, sitä suurempi on myös laiminlyönteihin syylistyneiden kiinnijäämisriski. Tällöin voitaneen olettaa, että verovelvolliset osallistuvat tehokkaan katumisen ohjelmaan välittömästi, eivätkä lykkää verotustaan myöhemmäksi veron välttämisen toivossa. Nähdäkseni esimerkiksi pelkkä tietojenvaihdon kehittyminen ei välttämättä poista Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmiin liittyviä väärinkäytösten mahdollisuuksia. Viranomaisten olisi myös aktiivisesti tiedotettava tästä kehityksestä, jotta verovelvolliset kokisivat kiinnijäämisriskin todellisuudessa kasvaneen. Esimerkiksi Ruotsin itseoikaisua koskevat tapaukset, joissa verovelvolliset ovat (oletettavasti) lykkäneet oikaisun tekemistä välttyäkseen tiettyjen verovuosien verotukselta, osoittavat nähdäkseni sen, etteivät verovelvolliset ole arvioineet kiinnijäämisriskiään kovin suureksi.

4.5. Oikeudenmukaisuus

Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös tehokkaan katumisen ohjelmien oikeudenmukaisuuteen. Ongelmallisena on pidetty sitä, että ne verovelvolliset, jotka ovat toimineet lainkuuliaisesti, saattavat kokea laiminlyönteihin syylistyneille myönnettyt rangaistusten huojennukset epäoikeudenmukaisina. Nämä lainkuuliaisesti toimineet verovelvolliset ovat maksaneet kaikki lain mukaan määrättävät verot, kun taas laiminlyönteihin syylistyneet ovat välttyneet menneisyydessä maksamasta veroja.¹⁶⁶ Boisen näkemyksen mukaan tehokkaan katumisen ohjelma voi olla oikeudenmukainen,

¹⁶⁵ Urinov 2015, s. 173.

¹⁶⁶ Ks. Urinov 2015, s. 173.

mikäli sen avulla voi välttyä rikosoikeudellisilta seuraamuksilta, muttei hallinnollisilta sanktioilta tai koroilta.¹⁶⁷

Edellä mainittujen seikkojen perusteella on selvää, että Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntöön sisältyy oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tiettyjä ongelmia. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että Ruotsin tehokkaan katumisen säännökset mahdollistavat välttymisen rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi myös veronkorotukselta. Kuten aikaisemmin on todettu, osa verovelvollisista on saattanut käyttää tehokkaan katumisen lainsäädäntöä verosuunnittelun välineenä, jolloin tiettyjen verovuosien veroilta on voitu välttyä kokonaan lykkäämällä oikaisun tekemistä. Rehellisesti toimineet verovelvolliset taas ovat maksaneet suuren määrän veroja esimerkiksi vuonna 2007, joka Staffan Anderssonin mukaan on ollut hyvä pörssivuosi¹⁶⁸. Epärehelliset veronmaksajat sen sijaan ovat saattaneet odottaa vuoteen 2014 asti, jolloin he ovat tehneet itseoikaisun ja välttyneet vuoden 2007 veroilta. Kun verovelvolliset ovat tehneet oma-aloitteisen oikaisun, he ovat myös välttyneet laiminlyönneistä seuraavilta sanktioilta.

Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmia voidaan nähdäkseni pitää oikeudenmukaisuuden kannalta vähemmän ongelmallisina. Suurin ero Ruotsin lainsäädäntöön verrattuna on etenkin hallinnollisten sanktioiden määräämisessä. Koska 2012 OVDP – ohjelmaan osallistuneet oikaisevat verotustaan kahdeksan vuoden ajalta, on myös heidän mahdollista välttyä maksamasta veroja aiemmilta verovuosilta kokonaan. Verovelvollinen on saattanut piilotella varojaan useita vuosikymmeniä. Tämä on kuitenkin huomioitu OVDP-ohjelmien ehdoissa. Kun verovelvolliselle määrätään erityinen offshore-rangaistus, tämän rangaistuksen ajatellaan korvaavan myös osittain aiemmilta vuosilta saamatta jääneitä verotuloja.¹⁶⁹ Offshore-rangaistuksen lisäksi verovelvollinen maksaa veroilmoituksen virheellisyydestä määrättävät normaalit rangaistusmaksut.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Boise 2007, s. 716.

¹⁶⁸ Ks. SVT 2015.

¹⁶⁹ Ks. GAO 2013, s. 9.

¹⁷⁰ Ks. IRS 2014b, kohta 7.

5. Tehokkaan katumisen ohjelman toteuttaminen Suomessa

5.1. Tehokasta katumista koskevan lainsäädännön nykytila

Suomen verotusmenettelylakiin ei sisälly säännöksiä tehokkaasta katumisesta. Suomen verolainsäädännön perusteella verovelvollinen ei siis pääsääntöisesti voi välttyä veronkorotukselta, vaikka hän oikaisisi verotukseen liittyvät laiminlyönnit ennen kuin veroviranomaiset ovat ne havainneet. Veronkorotukselta välttyminen on yleensä mahdollista vain silloin, kun laiminlyönnit ovat hyvin pieniä.¹⁷¹ Suomen rikoslakiin sen sijaan sisältyy yrityksestä luopumista ja tehokasta katumista koskeva säännös. RL 5:2.1 §:n mukaan:

”Yrityksestä ei rangaista, jos tekijä on vapaaehtoisesti luopunut rikoksen täyttämisestä tai muuten estänyt tunnusmerkistössä tarkoitetun seurauksen syntymisen.”

Kyseistä säännöstä ei juuri sovelleta veropetoksiin, koska yritys rinnastetaan veropetoksen tunnusmerkistössä täytettyyn tekoon.¹⁷² Veropetoksen katsotaan täyttyvän, kun kyseessä oleva verotuspäätös tehdään tai verotus muutoin valmistuu. Veropetoksen yritys täyttyy silloin, kun verotusta koskeva ilmoitus on jätetty veroviranomaiselle. Passiivisen veropetoksen yritys alkaa silloin, kun verolain säännöksessä tarkoitettu vero- tai muu ilmoitus olisi viimeistään pitänyt antaa tai velvollisuus täyttää.¹⁷³ Mikäli verovelvollinen täydentää vapaaehtoisesti veroilmoitustaan ennen kuin verotuspäätös on tehty, voi hänen olla mahdollista välttyä rangaistusvastuulta. Jos verovelvollinen kuitenkin oikaisee veroilmoituksen virheellisyyden vasta sen jälkeen, kun hän on saanut veroviranomaisilta selvityspyynnön annettuun veroilmoitukseen liittyen, ei kyseisen oikaisu ole vapaaehtoinen, eikä verovelvollinen voi välttyä rikosoikeudellisilta seu-

¹⁷¹ Ks. Verohallinto 2015, s. 22–23.

¹⁷² VaVM 15/2013 – HE 191/2012 vp., s. 9.

¹⁷³ Myrsky ja Rabinä 2011, s. 227.

raamuksilta.¹⁷⁴ Sen jälkeen kun verotuspäätös on tehty, tehokas katuminen ei ole enää mahdollista.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2005:144 on käsitelty RL 5:2.1 §:n¹⁷⁵ mukaista yrityksestä luopumista ja tehokasta katumista perintöverotukseen liittyvän veropetoksen yhteydessä. A ja B olivat jättäneet perukirjaan merkitsemättä tietämänsä C:n ja D:n eräässä espanjalaisessa pankissa olevilla yhteisillä tileillä olleet 424 845 markan suuruiset rahavarat. Tämän vuoksi perintövero oli määrätty 19 500 markkaa liian alhaiseksi. A ja B olivat vaatineet, että heidän tekonsa jätetään rankaisematta, koska he olivat luopuneet sen täyttämistä siten, että A oli lähettänyt 8.2.2000 Porin verotoimistoon sinne 10.2.2000 saapuneen lahjaveroilmoituksen, jonka mukaan A oli saanut äidiltään D:ltä 236 147 markan suuruisen lahjan. Lahjaveroilmoitus oli saapunut verotoimistoon ennen kuin perukirjan tietoihin perustuva perintöverotus D:n jälkeen 6.3.2000 oli toimitettu. Lahjaveroilmoituksen perusteella verotoimisto oli oikaissut 4.5.2000 perintöverotusta siten, että A:n verotettavaan perintöosuuteen oli lisätty lahjan arvona 223 990 markkaa. Samana päivänä 10.2.2000 hän oli jättänyt verotoimistoon myös toisen lahjaveroilmoituksen, jonka mukaan hän oli saanut isältään C:ltä 223 990 markan suuruisen lahjan.

Korkein oikeus lausui ratkaisussaan seuraavaa koskien yrityksestä luopumista ja tehokasta katumista:

”[--]26. Toimittamalla C:n ja D:n jälkeen laaditut virheelliset perukirjat verotoimistoon A ja B ovat saattaneet päätökseen yrityksensä, jonka tarkoituksena on ollut perintöveron määrääminen C:n ja D:n jälkeen liian alhaiseksi. Yrityksestä luopuminen ei sen jälkeen enää ole voinut tulla kysymykseen.

27. Tehokas katuminen on sitä vastoin ollut mahdollista vielä tämän jälkeenkin. Se olisi edellyttänyt, että A ja B olisivat ilmoittaneet vero-

¹⁷⁴ Lappi-Seppälä ym. Rikosoikeus > II RIKOSLAJIT > 16. RL 29: Rikokset julkista taloutta vastaan > Verorikokset > Veropetos (RL 29:1) > Yleiset edellytykset > Vapaaehtoinen luopuminen. Ks. myös Saukko 2013, s. 320.

¹⁷⁵ Silloinen RL 4:2.1 §.

virastolle perukirjoissa olevat virheet ja oikaisseet ne niin, että perintövero C:n ja D:n jälkeen olisi voitu määrätä oikein. Näin he eivät ole menettelleet. A:n 10.2.2000 verovirastoon toimittamalla tosiseikkoja vastaamattomilla lahjaveroilmoituksilla ei ole tässä suhteessa merkitystä. Siten A:n ja B:n tekoja ei voida jättää rankaisematta rikoslain 4 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla.[--]”

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee, että yrityksestä luopuminen ei ole verotuksessa mahdollista enää sen jälkeen kun virheelliset tiedot on annettu. Sen sijaan tehokas katuminen olisi ollut mahdollista siihen asti kuin perintöverotus oli toimitettu. Tehokas katuminen ei siis ole rikoslain perusteella mahdollista esimerkiksi silloin kun ulkomailla sijaitseviin pankkitileihin liittyviä varoja on jätetty ilmoittamatta useiden verovuosien ajan. Koska aiemmilta verovuosilta on ehditty jo tekemään verotuspäätökset annettujen virheellisten veroilmoitusten perusteella, ei tehokas katuminen ole enää tältä osin mahdollista.

5.2. Lainsäädäntöön ehdotetut muutokset

Tehokkaan katumisen mahdollistavien säännösten puuttuminen on Suomessa noussut esiin erityisesti sen myötä, kun perinteiset tiukan pankkisalaisuuden valtiot, kuten Sveitsi, ovat alkaneet raottaa pankkisalaisuuttaan. Esimerkiksi tilintarkastusyhtiö KPMG:n veropalveluiden johtaja Timo Torkkel totesi Ylen uutisille keväällä 2014 antamassaan haastattelussa, että heidän asiakkaansa ovat tiedustelleet mahdollisuudesta tehokkaaseen katumiseen.¹⁷⁶ Muutama kuukausi myöhemmin Yle julkaisi uutisen, jonka mukaan kymmenet sveitsiläisiin pankkeihin varojaan tallettaneet suomalaiset olivat pyytäneet oikaisemaan verotustaan ilmoittamatta jääneiden tulojen takia.¹⁷⁷ Uutisessa haastateltu Verohallinnon johtava lakimies Matti Merisalo totesi, että ilmoitetut tulot tullaan verottamaan, minkä lisäksi arvioidaan määrätäkö oikaisun tehneille veronkorotus, vai ovatko laiminlyönnit olleet niin vakavia, että niistä tehdään rikosilmoitus.

¹⁷⁶ Yleisradio 2014a.

¹⁷⁷ Yleisradio 2014b.

Hannu Kuortti on tehokkaan katumisen ohjelmia käsittelevässä artikkelissaan esittänyt, että myös Suomessa tulisi kokeilla tehokkaan katumisen instrumenttia verotuksessa määräaikaaisesti. Määräaikaisestä kokeilusta saatujen tulosten ja kokemusten perusteella voitaisiin Kuortin mukaan arvioida, onko perusteita säätää myöhemmin pysyvä oikaisumahdollisuus lievemmin sanktioin.¹⁷⁸ Valtiovarainvaliokunta on hallituksen esitystä HE 191/2012 vp¹⁷⁹ koskevassa mietinnössään esittänyt että tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa tulisi selvittää myös Suomessa. Valtiovarainvaliokunta on viitannut mietinnössään edellä mainittuun Hannu Kuortin artikkeliin. Valtiovarainvaliokunnan mietintö ei kuitenkaan varsinaisesti sisältänyt asiaa koskevia ehdotuksia.¹⁸⁰

Antti Rinne kertoi eduskunnan kyselytunnilla 13.11.2014, että valtiovarainministeriössä on valmisteltu väliaikaista, vuoden kestävästä tehokkaan katumisen ohjelmaa, jonka avulla verovelvollinen voisi välttyä verotukseen liittyvistä laiminlyönneistä seuraavilta rikossyyteiltä.¹⁸¹ Valtiovarainvaliokunnan verojaosto toivoi 11.2.2015 annetussa tiedotteessa, että tehokkaan katumisen ohjelman valmistelussa edettäisiin mahdollisimman nopeasti. Valtiovarainvaliokunnan näkemyksen mukaan olisi suotavaa, että asiaa koskevat lainmuutokset saataisiin voimaan jo vuoden 2015 aikana. Valtiovarainvaliokunnan tiedotteessa on esitetty, että keskeisin kannustin tehokkaan katumisen ohjelmaan osallistumiselle tulisi olemaan ohjelman antama suoja rikosoikeudellisia seuraamuksia vastaan. Verotulot voitaisiin valtiovarainvaliokunnan mukaan kerätä normaaliin tapaan viivästysseuraamuksineen ja mahdollisine veronkorotuksineen.¹⁸²

Valtioneuvosto julkaisi vuonna 2015 käytyjen hallitusneuvotteluiden tuloksena 27.5.2015 uuden hallitusohjelman.¹⁸³ Hallitusohjelman liitteessä on listattu hallituksen veropoliittisiin linjauksiin sisältyviä konkreettisia toimenpiteitä. Verotuottojen lisäämiseen tähtäävänä toimenpiteenä on mainittu määräaikaisten tehokkaan katumisen oh-

¹⁷⁸ Ks. Kuortti 2013, s. 397.

¹⁷⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

¹⁸⁰ Ks. VaVM 15/2013 vp — HE 191/2012 vp, s. 8–9.

¹⁸¹ Ks. Eduskunta 2014, s. 6–7.

¹⁸² Valtiovarainvaliokunta 2015.

¹⁸³ Ks. Valtioneuvosto 2015a.

jelman¹⁸⁴ käyttöönottoaminen valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta. Hallitusohjelmassa ei ole selvitetty tarkemmin sitä, mikä tämän ohjelman sisältö tulisi olemaan. Helsingin Sanomien verkkosivulla julkaistussa uutisessa on kuitenkin kerrottu, että tehokkaan katumisen lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2016 alusta ja se olisi voimassa määräaikaista vuoden ajan. Lisäksi uutisessa on todettu ohjelman ehdoista ainakin se, että valtiovarainministeriön joulukuussa 2014 esittämän näkemyksen mukaan tehokkaan katumisen sääntely koskisi vain luonnollisia henkilöitä, ei yrityksiä.¹⁸⁵

5.3. Muutosehdotusten arviointi

5.3.1. Tehokkaan katumisen ohjelman tavoitteet ja ehdot

OECD:n tehokkaan katumisen ohjelmia käsittelevässä raportissa on esitetty, että tehokkaan katumisen ohjelman tavoitteiden tulisi olla selkeät, jotta ohjelma toisaalta houkuttelisi laiminlyönteihin syyllistyneitä oikaisun tekemiseen ja toisaalta kannustaisi niitä jotka jo toimivat lainkuuliaisesti toimimaan niin jatkossakin.¹⁸⁶ Suomen tehokkaan katumisen lainsäädännön valmistelussa on alusta asti viitattu veroparatiisien kautta tapahtuvaan verojen välttelyyn¹⁸⁷. Myös vuoden 2015 hallitusohjelmassa on verotuksen kärkitavoitteena mainittu se, että Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisen veronkierron estämiseksi. Tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa on perusteltu myös esimerkiksi sillä, että ilman tällaista ohjelmaa on olemassa riski, että ulkomailla olevia varoja siirretään entistä tiukemmin salattuihin kohteisiin¹⁸⁸. Tehokkaan katumisen ohjelma on hallitusohjelmassa mainittu kuitenkin verotuottojen lisäämiseen tähtäävänä toimenpiteenä.¹⁸⁹ Nähdäkseni tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönoton yhteydessä tulisi erityisesti korostaa sitä, että ohjelman tavoitteena ei ole ainoastaan lyhyen aikavälin verotuottojen kerääminen, vaan tarkoituksena on lisätä lainkuuliaisuutta pidemmällä aikavälillä.

¹⁸⁴ Hallitusohjelmassa on käytetty käsitettä *aktiivinen katuminen*

¹⁸⁵ Helsingin Sanomat 2015b.

¹⁸⁶ OECD 2010, s. 11.

¹⁸⁷ Ks. esim. VaVM 15/2013 vp — HE 191/2012 vp, s. 8.

¹⁸⁸ Ks. esim. Valtiovarainvaliokunta 2015.

¹⁸⁹ Ks. Valtioneuvosto 2015b, s. 3–4.

Valtiovarainministeriössä valmisteltu tehokkaan katumisen ohjelma tulisi olemaan voimassa määräaikaisesti vuoden ajan. Mikään ei viittaa siihen, että valtiovarainministeriössä olisi ainakaan toistaiseksi pohdittu mahdollisuutta ottaa käyttöön yleinen, pysyvä tehokkaan katumisen mahdollistava säännös¹⁹⁰. Koska suunniteltu ohjelma tulisi olemaan voimassa vain vuoden ajan, ei verovelvollinen voisi välttää tekemästä oikaisua jonkin aikaisemman verovuoden osalta lykkäämällä oikaisun tekemistä seuraavalle vuodelle. Näin on ainakin, mikäli ohjelma toteutetaan yhden kalenterivuoden aikana. Tällöin ei siis liene pelkoa siitä, että Suomen tehokkaan katumisen ohjelmaa voitaisiin Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön tavoin käyttää epätoivottavan verosuunnittelun välineenä.

Valtiovarainministeriön valmistelun perusteella verovelvollisia houkuteltaisiin osallistumaan tehokkaan katumisen ohjelmaan antamalla mahdollisuus välttää rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Tehokkaaseen katumiseen kannustaisi myös se, että kun verovelvollisen tekemä oikaisu käsiteltäisiin ainoastaan verotusmenettelyssä, ohjelmaan osallistuneiden verovelvollisten nimet eivät tulisi julkisiksi, toisin kuin rikosprosessissa.¹⁹¹ Kuten Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädännön käsittelyn yhteydessä on todettu, julkisuudelta välttyminen voi olla suuri kannustin tehokkaan katumisen ohjelmaan osallistumiseksi.

Kuten aiemmin todettu, useita kertoja peräkkäin toteutetut tehokkaan katumisen ohjelmat saattavat antaa verovelvollisille käsityksen, että uusia tehokkaan katumisen ohjelmia tullaan toteuttamaan tulevaisuudessa. Tällöin verovelvolliset saattavat lykätä oikaisun tekemistä myöhemmäksi, jotta jonkin aiemman verovuoden oikaisun tekemisen määräaika kuluisi umpeen. Tästä syystä on tärkeää, että tehokkaan katumisen ohjelma nähtäisiin ainutlaatuisena mahdollisuutena. Keskustan Mika Lintilä, joka on ollut hallitusohjelmaa valmistelleen veroryhmän jäsen, on Turun Sanomien verkkosivuilla

¹⁹⁰ Vrt. Kuortti 2013, s. 397. Kuortin mukaan määräaikaisen tehokkaan katumisen ohjelman perusteella voitaisiin arvioida, onko perusteita säätää myöhemmin pysyvä oikaisumahdollisuus.

¹⁹¹ Ks. Helsingin Sanomat 2015b.

julkaistun uutisen mukaan kertonut, että ohjelmalle ei tule jatkoa.¹⁹² Luonnollisesti on kuitenkin mahdollista, että mikäli toteutettava tehokkaan katumisen ohjelman avulla saadaan kerättyä huomattavia verotuottoja, syntyy houkutus toteuttaa vastaavia ohjelmia uudestaan tulevaisuudessa.

Vuoden aikana toteutettuun tehokkaan katumisen ohjelmaan liittyvistä tulkintaongelmista ei liene mahdollista saada oikeuskäytäntöä sen voimassa ollessa. Tästä syystä on nähdäkseni tärkeää että ohjelman ehdot ovat riittävän selkeät. Myös OECD:n tehokkaan katumisen ohjelmia käsittelevässä raportissa on esitetty, että tehokkaan katumisen ohjelman ehtojen tulisi olla riittävän selkeät, jotta ohjelma houkuttelisi laiminlyön-teihin syyllistyneitä oikaisun tekemiseen.¹⁹³ Tehokkaan katumisen ohjelman keskeisenä ehtona tullee olemaan se, että oikaisu tehdään vapaaehtoisesti. Nähdäkseni vapaaehtoisuuden määrittelyssä voidaan hyödyntää muiden maiden tehokkaan katumisen ohjelmien ehtoja ja niihin liittyviä tulkintaongelmia. Esimerkiksi Ruotsissa oikaisua ei pidetä oma-aloitteisena, mikäli verovelvollisella on syy olettaa että laiminlyönnot on havaittu tai tullaan havaitsemaan¹⁹⁴. Nähdäkseni tämän kaltainen ehto sisältää melko paljon tulkinnanvaraa. Viranomaisten voi olla käytännössä vaikeaa osoittaa, että verovelvollisella on ollut syy olettaa, että laiminlyönnot tullaan havaitsemaan. Yhdysvaltojen OVDP-ohjelmissa sen sijaan vapaaehtoisuutta arvioidaan IRM 9.5.11.9 luvun säännösten mukaan¹⁹⁵. Koska kyseisessä luvussa on konkreettisesti lueteltu ne tilanteet, joissa oikaisu voidaan katsoa vapaaehtoiseksi¹⁹⁶, sisältyy vapaaehtoisuuden arviointiin nähdäkseni vähemmän tulkinnanvaraa.

Suomen RL 5:2.1 §:n mukaisia tehokkaan katumisen säännöksiä ei ole sovellettu silloin, jos verovelvollinen on oikaissut veroilmoituksessa olleita virheellisiä tietoja vasta sen

¹⁹² Ks. Turun Sanomat 2015.

¹⁹³ OECD 2010, s. 11.

¹⁹⁴ Prop. 2010/11:165.

¹⁹⁵ Ks. IRS 2014b, kohta 12.

¹⁹⁶ Ks. aiemmin luku 3.3.3.

jälkeen kun veroviranomaiset ovat pyytäneet selvitystä kyseisiin tietoihin liittyen.¹⁹⁷ Myös suunniteltuun tehokkaan katumisen ohjelmaan osallistumisen voitaisiin nähdäkseni katsoa estyvän silloin, kun veroviranomaiset ovat lähettäneet verovelvolliselle selvityspyynnön laiminlyönteihin liittyen. Nähdäkseni ohjelmaan osallistumisen ei tulisi myöskään olla mahdollista enää sen jälkeen kun verovelvollinen on saanut tiedon että hänelle tullaan suorittamaan verotarkastus. Se, miten oikaisun vapaaehtoisuutta tullaan suunnitellussa tehokkaan katumisen ohjelmassa arvioimaan, selvinnee kuitenkin vasta silloin kun asiaa koskevista lainmuutoksista annetaan varsinainen hallituksen esitys.

5.3.2. Oikaisun tekemisen määräaika

VML 56.4 §:n mukaan silloin kun verovelvollinen on syylistynyt laiminlyönteihin, verotuksen oikaisu on tehtävä viiden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Näin ollen tehokkaan katumisen ohjelmaan osallistuvan verovelvollisen voitaneen edellyttää oikaisevan verotustaan näiden viiden vuoden ajalta. Lisäksi tulisi nähdäkseni pohtia, miten käsitellään tilanteita, joissa verovelvollisen voidaan katsoa syylistyneen törkeään veropetokseen. RL 29:2.2 §:n mukaan törkeään veropetokseen syylistynyt voidaan tuomita enintään neljäksi vuodeksi vankeuteen. Näin ollen törkeään veropetoksen syyteoikeus vanhenee RL 8:1.2 § 2 kohdan mukaan kymmenessä vuodessa. Voitaisiinko tehokkaan katumisen ohjelmaan osallistuvien edellyttää tällaisissa tilanteissa oikaisevan verotustaan kymmenen vuoden ajalta, kuten Ruotsin tehokkaan katumisen säännöksissä¹⁹⁸? Tällä hetkellä verotusmenettelylaki sallii oikaisun tekemisen vain viiden vuoden ajalta.

5.3.3. Oikeudenmukaisuus

Nähdäkseni Suomessa suunniteltua tehokkaan katumisen ohjelmaa voidaan pitää ehdoiltaan Ruotsin tehokkaan katumisen säännöksiä oikeudenmukaisempina. Ruotsin

¹⁹⁷ Lappi-Seppälä ym. Rikosoikeus > II RIKOSLAJIT > 16. RL 29: Rikokset julkista taloutta vastaan > Verorikokset > Veropetos (RL 29:1) > Yleiset edellytykset > Vapaaehtoinen luopuminen. Ks. myös Saukko 2013, s. 320.

¹⁹⁸ Ks. Ruotsin SFL 66:32 §.

lainsäädäntö mahdollistaa välttymisen sekä veronkorotukselta että rikosoikeudellisilta seuraamuksilta kokonaisuudessaan. Tällöin oikaisun tehneet verovelvolliset ovat välttyneet kokonaan maksamasta veroja niiden verovuosien osalta, joiden jälkiverotusaika on kulunut umpeen, mutta ovat myös välttyneet kaikilta laiminlyönteistä määrättäviltä sanktioita. Nähdäkseni tilannetta, jossa laiminlyönteihin syylistynyt verovelvollinen joutuu maksamaan normaalit veronkorotukset, voidaan pitää oikeudenmukaisempana etenkin niiden verovelvollisten näkökulmasta, jotka jo toimivat lainkuuliaisesti. Myös Boisen artikkelissaan esittämän näkemyksen mukaan tehokkaan katumisen ohjelma voi olla oikeudenmukainen, mikäli sen avulla voi välttyä rikosoikeudellisilta seuraamuksilta, muttei hallinnollisilta sanktioilta tai koroilta.¹⁹⁹

Nähdäkseni siihen, että tehokkaan katumisen ohjelma on niin selkeästi kytketty veroparatiiseihin ja tietojenvaihdon kehittymiseen, saattaa kuitenkin liittyä eräitä ongelmia oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 15/2013 vp — HE 191/2012 vp on esitetty, että ajankohta tehokkaan katumisen ohjelmalle voisi olla suotuisa, koska paine veroparatiisisijoituksia kohtaan on kasvanut mm. uusien tietojenvaihtosopimusten myötä.²⁰⁰ Myös OECD:n raportissa on todettu, että tietojenvaihdon kehittymisen ja siihen liittyvän kasvaneen kiinnijäämisriskin myötä tehokkaan katumisen ohjelmilla on saatu kerättyä suuria verotuottoja.²⁰¹ Usein veroparatiiseja ja tiukan pankkisalaisuuden valtioita veronvälttelyssä hyödyntäneet henkilöt ovat melko varakkaita.²⁰² Verovelvolliset saattavat kokea epäoikeudenmukaisena, että tehokkaan katumisen ohjelmasta hyötyisivät suurelta osin juuri tällaiset keskimääräistä varakkaammat henkilöt.

5.3.4. Suhde muihin veronkierron torjuntakeinoihin

Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tulosten käsittelyn yhteydessä on esitetty, että ohjelmien avulla saavutetut tulokset ovat vahvasti riippuvaisia

¹⁹⁹ Boise 2007, s. 716.

²⁰⁰ VaVM 15/2013 vp — HE 191/2012, s. 9.

²⁰¹ Ks. OECD 2010, s. 9.

²⁰² Ks. esim. Kuortti 2012, s. 426.

muista veronkierron torjuntaan tähtäävistä toimenpiteistä. Sekä Ruotsin että Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien suosio on kasvanut sitä myötä kun kiinnijäämisriski on kasvanut. Myös Suomen tehokkaan katumisen ohjelman onnistumisen kannalta on nähdäkseni ratkaisevaa se, kuinka suureksi verovelvolliset arvioivat kiinnijäämisriskinsä. Näin ollen myös Suomessa suunnitellun tehokkaan katumisen ohjelman onnistuminen riippuu siitä, kuinka tehokasta veropaon torjuntaan tähtäävä toiminta on.

Verohallinto sai joulukuussa 2014 negatiivista julkisuutta, kun eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvosteli verohallinnon toimintaa ns. Liechtenstein-tapauksissa vuosina 2008–2012. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan verohallinto oli aiheettomasti viivytellyt valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä saatuaan liechtensteinilaisen LGT-pankin suomalaisasiakkaita koskevia tietoja. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että verohallinnon valvontatoimenpiteiden pohjalta määräämät veronkorotukset olivat lähes poikkeuksetta olleet tavanomaista lievempiä. Lisäksi apulaisoikeusasiamies huomautti, että vain yhdessä tapauksessa laiminlyönneistä tehtiin tutkintapyyntö poliisille, vaikka muuten verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä oli kasvanut tarkasteltavina vuosina. Liechtensteinilaisen pankin asiakkaita oli siis apulaisoikeusasiamiehen mukaan kohdeltu eri tavoin kuin muita verovelvollisia.²⁰³ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta uutisoi muun muassa Yleisradio.²⁰⁴ Yleisradio oli aiemmin syyskuussa 2013 uutisoinut, että verohallinnon Liechtenstein-jutussa tekemän ainoan tutkintapyyntönsä pohjalta ei ollut lopulta päädytty epäilemään rikosta.²⁰⁵

Nähdäkseni edellä mainitun kaltainen julkisuus saattaa vähentää verovelvollisten kiinnostusta tehokkaan katumisen ohjelmaa kohtaan. Verovelvolliset saattavat ajatella, että viranomaiset eivät todellisuudessa ole toimineet havaitsemiensa laiminlyöntien pohjalta, eli todellista kiinnijäämisriskiä ei ole olemassa. Lisäksi se, että Liechtenstein-jutussa ei ollut tehty rikosilmoituksia, voi vähentää ohjelman kiinnostavuutta, mikäli verovelvolliset uskovat, että verohallinto todennäköisesti muutenkin jättää rikosilmoi-

²⁰³ Ks. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2014.

²⁰⁴ Ks. Yleisradio 2014c.

²⁰⁵ Ks. Yleisradio 2013.

tuksen mahdollisesta veropetoksesta tekemättä. Veropetossyytteeltä välttyminenhan olisi suunnitellun tehokkaan katumisen ohjelman tärkein houkutin.

Kuten Urinov on artikkelissaan esittänyt, tehokkaan katumisen ohjelmat saattavat antaa kuvan että viranomaiset eivät ole pystyneet turvaamaan verojärjestelmän toimivuutta yleisen lainsäädännön keinoin²⁰⁶. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni tärkeää että verohallinto kehittää kansainväliseen veronkiertoon liittyvää valvontaa sekä tuo tätä valvontaa esille näkyvästi. Harmaan talouden asiantuntija Markku Hirvonen on todennut Helsingin Sanomien haastattelussa todennut, että tehokkaan katumisen rinnalla pitäisi kasvattaa kiinni jäämisen riskiä. Hirvosen huomauttaa, että Ruotsin verohallinnossa veroparatiisiyhteyksiä selvittää parisataa ihmistä, kun Suomessa tällaisia tapauksia selvittämässä on tusinan verran henkilöitä.²⁰⁷

²⁰⁶ Ks. Urinov 2015, s. 173.

²⁰⁷ Ks. Helsingin Sanomat 2015a.

6. Johtopäätökset

Veroparatiisien ja tiukan pankkisalaisuuden valtioiden kautta tapahtuva verojen välttely on etenkin 2000-luvulla rapauttanut veropohjaa useissa korkeamman verotuksen maissa. Veropakoa on pyritty kitkemään usein erilaisin keinoin, mutta ongelmana on ollut etenkin se, että salaisuusvaltioissa sijaitsevien pankkien läpi kulkevasta rahaliikenteestä on ollut mahdotonta saada tietoa²⁰⁸. Valtiot ovat pyrkineet puuttumaan veropakoon myös kansallisen lainsäädännön keinoin. Esimerkiksi Ruotsissa ja Yhdysvalloissa verovelvollisten vilpillisen toiminnan vuoksi menetettyjä verotuottoja on pyritty keräämään tehokkaan katumisen ohjelmien avulla. Ruotsilla ja Yhdysvalloilla on useiden vuosien kokemus tehokkaan katumisen ohjelmista. Ruotsin tehokkaan katumisen lainsäädäntö houkuttelee verovelvollisia oikaisemaan aikaisempien verovuosien laiminlyöntejä antamalla mahdollisuuden välttää sekä rikosoikeudellisilta seuraamuksilta että määrättäviltä veronkorotuksilta. Yhdysvaltojen OVDP-ohjelmat taas ovat houkuttelleet verovelvollisia oikaisemaan offshore-sijoituksiin liittyvät laiminlyönnit antamalla mahdollisuuden välttää rikosoikeudellisilta sanktioilta sekä osalta hallinnollisia sanktioita.

Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmat edellyttävät että verovelvollinen oikaisee aiempien vuosien verotustaan vapaaehtoisesti. Oikaisu on siis tehtävä ennen kuin veroviranomaiset ovat alkaneet tutkia verovelvollisen laiminlyöntejä. Mikäli verovelvollinen on otettu esimerkiksi verotarkastuksen kohteeksi, ei tehtyä oikaisua ole katsottu enää vapaaehtoiseksi.

Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelman avulla on onnistuttu keräämään sellaisia verotuottoja, jotka aiempien laiminlyöntien vuoksi ovat jääneet lainmuokaisesta ilmoittamatta. Kerättyjen verotuottojen määrää ei kuitenkaan voida selvittää pelkästään ohjelman ehdoilla, kuten määrättävien sanktioiden suuruudella. Sekä Ruotsin että Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmat ovat kasvattaneet viime vuosien

²⁰⁸ Ks. aiheesta esim. OECD 1998, s. 29–30.

aikana suositaan, vaikka ohjelman ehtoja ei ole muutettu edullisempaan suuntaan. Ohjelman tuloksia on siis selitettävä muilla tekijöillä. Yksi tehokkaan katumisen suosioita lisännyt tekijä lienee tietojenvaihdon kehittyminen ja kiinnijäämisriskin kasvaminen.

Koska Suomessa ei vielä ole toteutettu vastaavia tehokkaan katumisen ohjelmia, voidaan ohjelmaa suunniteltaessa tukeutua muiden maiden ohjelmista saatuihin kokemuksiin. Näin voidaan hahmottaa paremmin sitä, millaisia vaikutuksia tehokkaan katumisen ohjelmilla saattaa olla kerättyihin verotuottoihin ja pidemmän aikavälin lainkuuliaisuuteen. Lisäksi voidaan selvittää, millaisia ongelmia muiden maiden tehokkaan katumisen ohjelmiin on liittynyt ja miten näitä ongelmia voidaan selittää.

Ruotsin ja Yhdysvaltojen tehokkaan katumisen ohjelmien tarkastelun pohjalta lienee selvää, että pelkkä rikosoikeudellisilta sanktioilta välttyminen ei riitä kannustamaan verovelvollisia tehokkaaseen katumiseen. Verovelvollisten on myös koettava laiminlyönteihin liittyvä kiinnijäämisriski riittävän korkeaksi. On tärkeää, että verovelvolliset kokevat, että tehokkaan katumisen ohjelman ulkopuolelle jättäytyneet, laiminlyönteihin syyllistyneet verovelvolliset joutuvat laiminlyönneistään täysimääräiseen vastuuseen. Tällöin myös tehokkaan katumisen ohjelmaan liittyvät väärinkäytösriskit vähenevät, koska verovelvollinen ei koe kannattavaksi esimerkiksi lykätä oikaisun tekemistä välttyäkseen tietyn vuoden verotukselta.

Suomessa suunniteltu tehokkaan katumisen ohjelma tulisi valtiovarainvaliokunnan valmistelun ja hallitusohjelmassa esitetyn perusteella olemaan voimassa määräaikaishana yhden vuoden ajan. Ohjelma antaisi verovelvollisille mahdollisuuden välttyä rikosoikeudellisilta sanktioilta, mikäli nämä oikaisevat verotukseen liittyvät laiminlyönnit vapaaehtoisesti. Valtiovarainvaliokunta on toivonut että ohjelmaa koskevat lainmuutokset saataisiin voimaan jo vuoden 2015 aikana.²⁰⁹

²⁰⁹ Ks. Valtiovarainvaliokunta 2015 ja Valtioneuvosto 2015b, s.

Suomen veroviranomaisten toiminta esimerkiksi ulkomaalaispankkien tietovuotoihin liittyen ei ole näyttäytynyt julkisuudessa erityisen positiivisessa valossa²¹⁰. Ennen tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa tulisi nähdäkseni varmistaa, että veropajan torjuntaa tehostetaan kokonaisuudessaan riittävästi. Lisäksi on tärkeää että valvonnan tehostumisesta tiedotetaan aktiivisesti. Automaattisen tietojenvaihdon kehittyminen lisännee kiinnijäämisriskiä entisestään tulevina vuosina. Kaikki verovelvolliset eivät kuitenkaan välttämättä ole tietoisia tällaisesta kehityksestä. Tästä syystä olisi tärkeää, että viranomaiset toisivat aktiivisesti esiin sitä, että verovelvolliset tulevat jäämään entistä todennäköisemmin kiinni verotukseen liittyvistä laiminlyönneistään.

Verotuottojen keräämisen lisäksi olisi nähdäkseni syytä tuoda esille myös tehokkaan katumisen ohjelman muita tavoitteita. Esimerkiksi Helsingin Sanomien toukokuussa 2015 julkaisema tehokkaan katumisen ohjelman käyttöönottoa käsittelevä uutinen kantaa otsikkoa *"Hallitus aikoo hankkia verokeinottelijoiden armahduksella lisätuloa"*.²¹¹ Vaikka ohjelmaa on perusteltu esimerkiksi sillä, että se estäisi varojen siirtymisen entistä tiukemman salaisuuden valtioihin, otsikon perusteella tehokkaan katumisen ohjelma nähdään vain keinona kerätä verotuottoja lyhyellä aikavälillä. Nähdäkseni olisi tärkeää että tehokkaan katumisen ohjelma nähtäisiin osana aktiivista ja tehokasta veronkierron torjuntaa, ei keinona paikkailla tehottomasta verovalvonnasta johtuvia verovuotoja.

²¹⁰ Ks. esim. Yleisradio 2014c.

²¹¹ Ks. Helsingin Sanomat 2015b.